



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 6/2014

Dohánět a zabrzd'ovat:

klíč k plnohodnotnému členství ČR v EU v patnácti heslech

—

Říjen 2014

Dohánět a zabrzd'ovat: klíč k plnohodnotnému členství ČR v EU v patnácti heslech

—

Vít Dostál

Říjen 2014



Konrad
Adenauer
Stiftung

Policy paper byl vypracován v rámci projektu Trendy české evropské politiky 10 let po přistoupení. Projekt je podporovaný Konrad-Adenauer-Stiftung.

© 2014 Asociace pro mezinárodní otázky a Konrad-Adenauer-Stiftung. Všechna práva vyhrazena. Studie je nezávislou analýzou autora a názory vyjádřené v textu nejsou oficiálním stanoviskem vydavatelů.



Shrnutí a doporučení

- Při zachraňování eurozóny přistoupily členské státy k inkrementální integraci a vytváření ad hoc nástrojů. Vůle po zásadní revizi smluv vyprchala. Členské státy se bojí reformovat EU pomocí konventu a následných referend.
- Díky zkušenosti z krize eurozóny získaly členské státy nové sebevědomí. Přes snahu posílit přímé rozhodování voličů o budoucnosti EU skrze nominaci kandidátů na předsedu Evropské komise před volbami do Evropské parlamentu zůstávají v institucionálních otázkách hlavními hráči členské státy, které si nepřejí politizaci Evropské komise a posilování Evropského parlamentu.
- Existují úvahy o užší integraci eurozóny, a to bez ohledu na unijní právní rámec. Dle některých návrhů vlivných ekonomů a intelektuálů by eurozóna měla disponovat vlastním exekutivním orgánem, parlamentem, rozpočtem a sjednocenou sociální politikou. V těchto úvahách není příliš místa pro nečleny eurozóny.
- Česká vláda se hlásí k přibližování k jádru EU a přípravě na vstup do eurozóny, což vyžaduje aktivní vnitřní a vnější politiku při zapojení nejen Úřadu vlády a Ministerstva zahraničních věcí, ale také Ministerstva financí a České národní banky.
- Elity české evropské politiky jsou přesvědčeny o potřebě vstoupit do eurozóny, která se dle jejich názoru bude dále hospodářsky a politicky integrovat. Občané však euro odmítají.
- ČR musí plnit své domácí úlohy; ve střednědobé perspektivě vstoupit do ERM II a připravovat se na vstup do eurozóny. Měla by zdůrazňovat Německu podobný přístup k fiskální politice a díky tomu se snažit ponechat dveře do eurozóny co nejotevřenější. Při současném dohánění eurozóny by ČR měla brzdit další integraci zemí platících eurem, protože tím by rostly politické a právní překážky ke vstupu do eurozóny. Blízká revize primárního práva není v zájmu ČR, neboť by se tím otevřela příležitost k další integraci eurozóny.



Policy Paper 6/2014

Dohánět a zabrzdovat:
klíč k plnohodnotnému členství ČR v EU v patnácti heslech

–
Říjen 2014

„Lisabonská smlouva svými institucionálními změnami vytvořila komplikovanější prostředí rozhodování v EU, [což] otevírá nové možnosti, ale zároveň klade na ČR mnohem větší nároky při prosazení jejích zájmů.“¹

Koncepce zahraniční politiky ČR

„Nepodléhejme iluzi, že krize se vytratí a že euru k dlouhodobému úspěchu postačí narychlo poslepované stabilizační mechanismy.“²

Manifest Glienickerovy skupiny

„Hybatelem evropské integrace se stala eurozóna, která je nucena reagovat na ohrožení společné měny. Tyto tendence s sebou automaticky přinášejí riziko oddělování jádra 18 zemí, jejichž měnou je euro, od ostatních deseti členských států EU.“³

Koncepce působení ČR v EU: Aktivní ČR v silné Evropě, 5. pracovní verze

¹ Koncepce zahraniční politiky České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2011 [online]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf.

² GLIENICKER GRUPPE. *Towards a Euro Union*. 2013. Dostupné z: <http://www.glienickergruppe.eu/english.html>.

³ Koncepce působení ČR v EU: Aktivní ČR v silné Evropě: 5. pracovní verze. Úřad vlády České republiky.



1. Východiska

Tento text si klade dva primární cíle. Zaprvé poukázat na dnešní výzvy institucionálního uspořádání EU, zadruhé nalézt k nim vhodný postoj ČR a identifikovat hlavní překážky při naplňování vybrané strategie. Za primární cíle české evropské politiky jsou pro účely tohoto textu považovány příprava na vstup do eurozóny a „směrování do evropského integračního jádra“, což jsou také postuláty, na nichž se vláda shodla v koaliční smlouvě a programovém prohlášení.⁴

Lisabonská smlouva rozkývala institucionální rovnováhu v EU. Došlo k posílení Evropského parlamentu (EP, dále také jako Parlament), vytvoření postu předsedy Evropské rady a dalším institucionálním inovacím. Jen krátce po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost začal bouřlivý vývoj v eurozóně. Záchrana společné měny se od jara 2010 stala hlavním cílem členských států a brzy se ukázalo, že Lisabonská smlouva nepředstavuje kýženou finální revizi primárního práva. Během krize eurozóny vznikly nové instituce (Evropský mechanismus finanční stabilizace – EFSM), nástroje (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii – Fiskální pakt – FP), samostatné mezinárodní organizace (Evropský stabilizační mechanismus – ESM) a bylo překročeno k bezprecedentním opatřením (prohlášení předsedy Evropské centrální banky, že učiní cokoli pro záchranu eura). Prvním východiskem tohoto textu je teze, že krize eurozóny měla silný vliv na povahu institucionální architektury EU.

Ačkoli se dluhová krize uklidnila a země, které se topily v problémech, postupně opouštějí záchranné programy (Irsko v prosinci 2013, Portugalsko v květnu 2014) nebo slaví návrat na finanční trhy (Řecko v dubnu 2014), eurozóna všechny své strukturální nedostatky neodstranila. Přitom se od začátku dluhové krize objevují myšlenky na proměnu řízení eurozóny.

Při obavě z reakcí finančních trhů byla navíc rozhodnutí činěna bez ohledu na vůli voličů, což vytvářelo tlak na zpětnou legitimizaci těchto kroků, neboť finanční trhy bedlivě pozorovaly, zda opatření přijatá Evropskou radou nezablokuje parlament některého (velkého) členského státu. Ačkoli se z krize eurozóny nakonec nestalo ústřední téma německých spolkových voleb v září 2013, ani voleb do Evropského parlamentu v květnu 2014, růst stran jako Alternativa pro Německo naznačuje nespokojenost s mainstreamovým přístupem.

Ve stejné době se proměňuje česká evropská politika. Zatímco za vlády Petra Nečase držela hlavní slovo v evropských otázkách eurorealistická Občanská demokratická strana (ODS),

⁴ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Programové prohlášení vlády České republiky*. 2014, s. 16 [online]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.



jež se při klíčových hlasováních mohla spolehnout na podporu Věcí veřejných, dnes ve vládě dominují politické strany s diametrálně odlišným pohledem na evropskou integraci. Jak Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), tak křesťanští demokraté (KDU-ČSL) patří mezi subjekty vyznačující se důvěrou v pokračující integrační proces. Hnutí ANO sice náleží do jedné z federalistických evropských politických rodin (Aliance liberálů a demokratů pro Evropu – ALDE), avšak programatika strany zůstává v klíčových otázkách české evropské politiky nadále indiferentní. Přes změnu směřování české evropské politiky zůstává veřejnost v rámci EU jednou z nejskeptičtějších vůči prohlubující se integraci a zachovává si nízkou důvěru ve společnou měnu.

2. Demokracie

Snaha posílit demokratický charakter fungování Evropské unie,⁵ se kterou bylo přistupováno ke všem revizím primárního práva od Smlouvy o EU po Lisabonskou smlouvu, narazila na realitu politické praxe během krize eurozóny. Ve vypjatých dnech, kdy se Řecko blížilo kraji fiskálního útesu, nebylo možné čekat na participativní procedury úpravy smluv, které předpokládala Lisabonská smlouva v článku 48, dle kterého je řádným postupem změny primárního práva svolání konventu.⁶ Evropská rada se uchýlila k čistě technokratickým řešením, jež svým charakterem stály na hraně primárního práva (založení EFSM) nebo jej cíleně obcházely (založení ESM). V důsledku tíživých politiků, kteří slibovali, že přijetí Lisabonské smlouvy zaručí demokratičtější fungování EU, přistupovali k technokratickým řešením.

Tento postup však vedl k celkovému růstu nespokojenosti. Jak Němci, tak Řekové nemohli být s rozhodnutími tohoto krizového managementu plně spokojeni. Jedni měli pocit, že o jejich daních je rozhodováno příliš prostopáše, druhí se cítili být vydírání bohatým evropským severem či finančními trhy. Důsledkem byl příklon k populismu, ať už se jednalo o řeckou levicovou stranu SYRIZA odmítající radikální reformní opatření a úmluvy se záchranými fondy, nebo Právě Finy, kteří naopak tvrdili, že jižní státy na pomoc nemají nárok, když jim chyběla fiskální disciplína, rozmařile si půjčovaly a falšovaly statistiky. Populisty dále posílil konformní přístup parlamentů, které při schvalování půjček nedělaly

⁵ Ať už to bylo formou posilování jediné přímo volené instituce (Evropského parlamentu), zapojením národních parlamentů do rozhodování o legislativě v době jejího vzniku nebo vytváření participativních nástrojů, jako je evropská občanská iniciativa.

⁶ Článek 48 Smlouvy o EU operuje i s možností, že při souhlasu Evropského parlamentu nemusí být konvent svolán. Při dnešní profilaci Parlamentu však nelze čekat, že by při revizi primárního práva odmítl konvenční proceduru, která mu na rozdíl od pouhé konference zástupců vlád členských států dává možnost participovat na návrhu změn.



svým vládám (s výjimkou Slovenska a do jisté míry i Finska) problémy a zpětně legitimizovaly přijatá rozhodnutí.⁷

Ačkoli se situace v eurozóně uklidňuje, není to zásluhou razantních reforem jejího řízení, ale opatřeními v jednotlivých zemích či úspěšnou aplikací ad hoc rozhodnutí. Do lodi sice neteče, ale jen zásluhou zacelení děr v době, kdy je třeba trup nové konstrukce. Zpráva „Směřem ke skutečné Hospodářské a měnové unii“ vypracovaná předsedou Evropské rady ve spolupráci s předsedy Evropské komise, předsedou Euroskupiny a guvernérem Evropské centrální banky v prosinci 2012 definovala kroky potřebné k posílení stability eurozóny. Jednalo se o vytvoření nového finančního, rozpočtového a hospodářského rámce a zároveň posílení demokratické legitimacy.⁸ Z navržených opatření byly spuštěny pouze některé části bankovní unie. Hlubší zásahy by vyžadovaly změnu primárního práva podle článku 48 Smlouvy o EU, který předpokládá svolání konventu. Následná ratifikace by zahrnovala referenda (přinejmenším v Irsku) a mohla by narazit na odpor občanů, což je příliš riskantní scénář, jenž by otřásl důvěrou v evropský integrační projekt mnohem více než odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu v roce 2005. Problémy, na které by robustní revize dnes mířila, jsou totiž mnohem závažnější než ty, o které šlo v Ústavní či Lisabonské smlouvě. Jak uvádí Piotr Buras z varšavské pobočky Evropské rady pro zahraniční vztahy: „EU ví, že musí reformovat systém, ale neví, jestli sama tuto úpravu přežije“⁹.

Jediné možné změny institucionálního systému jsou tedy inkrementální a spoléhají spíše na technokratická řešení. Jejich znakem je vyhýbání se zásadní smluvní revizi a referendům.

Třebaže je Evropský parlament označován za jednoho z vítězů post-lisabonské institucionální architektury, když mu poslední robustní změna primárního práva rozšířila pravomoci a když si další nárokoval, nedokázal být partnerem Evropské radě při řešení dluhové krize. Ocitl se prakticky ve stejné roli jako národní parlamenty a ex post pracoval s návrhy Evropské rady jako Jednotný mechanismus dohledu nebo Jednotný rezoluční mechanismus. Jedná se sice o běžný legislativní proces, kdy Evropská rada určuje hlavní směry integrace, Komise přichází s legislativním návrhem a Rada s Parlamentem jej schvalují. Na druhou stranu je třeba poukázat na disproporci mezi ambicemi Evropského parlamentu v posledním funkčním období a schopností reagovat na inkrementální integraci. Zatímco při debatě o víceletém finančním rámci nebo při schvalování dohod mezi EU a

⁷ LEONARD, Mark. *Four scenarios for the reinvention of Europe*. European Council on Foreign Relations, 2011 [online]. Dostupné z: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf.

⁸ VAN ROMPUY, Herman; BARROSO, José Manuel; JUNCKER, Jean-Claude; DRAGHI, Mario. *Towards a genuine economic and monetary union*. European Council, 2012 [online]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

⁹ BURAS, Piotr. *The EU's silent revolution*. European Council on Foreign Relations, 2013, s. 2 [online]. Dostupné z: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR87_EU_SILENT_REVOLUTION_AW.pdf.



třetími zeměmi Parlament extensivně vykládal svá práva,¹⁰ při řešení dluhové krize se ocitl na druhé koleji. Ani na dokumentu o vytváření skutečné Hospodářské a měnové unie se nepodílel předseda Evropské parlamentu. V nových nástrojích, jako je ESM nebo FP, pak nehraje Evropský parlament roli prakticky žádnou.

3. Komise

Evropská komise má v důsledku krize eurozóny více pravomocí. Zároveň je však její charakter dle smluv (článek 17 Smlouvy o EU) nadále spíše technokratický – má být strážcem smluv – než politický (ideologický). Nová legislativa přijatá v reakci na krizi jako six-pack, two-pack nebo evropský semestr dala Komisi možnosti ovlivňovat národní rozpočty či připomínkovat fiskální a hospodářskou politiku. Není to však důsledek prosazujícího se evropského federalismu, jak by se mohlo zdát z exaltované předvolební kampaně tzv. spitzenkandidátů, nýbrž ukázkou posilování technokratického charakteru Komise. Ta nadále střeží dodržování *acquis communautaire*. Nicméně členské státy si zachovaly možnost zvrátit i automaticky spuštěné sankční mechanismy, jakkoli byla tato alternativa omezena zavedením tzv. obrácené kvalifikované většiny. Jsou to tedy členské státy, nikoli Komise, kdo si ponechal v těchto otázkách hlavní slovo.

Politizace Komise se bude vždy odvíjet od vůle ostatních institucí. Ačkoli by Evropský parlament možná rád poskytl další nadnárodní instituci větší politickou roli, naráží na odpor Evropské rady. Ta se může navíc oprávněně opírat o tvrzení, že kromě ochrany hospodářské soutěže má po krizi eurozóny Komise více technokratických regulatorních opatření. Musí tedy zůstat nestrannou strážkyní smluv, než aby se přeměnila na politické těleso.¹¹ Členské státy navíc mohou argumentovat tím, že dle článku 15 Smlouvy o EU je to právě Evropská rada, kdo by měl „vymezovat (...) obecné politické směry a priority [Unie]“.

Přes představení kandidátů na předsedu Evropské komise před volbami do EP hlavními evropskými politickými stranami (s výjimkou Aliance evropských konzervativců a reformistů) a prosazení Jean-Clauda Junckera do čela Komise, tak prozatím nelze hovořit o její politizaci. Komise je nadále institucí s technokratickým zadáním.

¹⁰ *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. CEPS; Egmont – The Royal Institute for International Relations; European Policy Centre, 2010, s. 38-43 [online]. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-second-look-institutional-innovations>.

¹¹ GRABBE, Heather; LEHNE, Stefan. *The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU*. Centre for European Reform, 2013 [online]. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/essay/2013/2014-european-elections-why-partisan-commission-president-would-be-b>.



4. Intergovernmentalismus

Členské státy během krize eurozóny pochopily, že pro řadu opatření nepotřebují zapojovat komplikovaný Evropský parlament a že další instituce (Komise, Soudní dvůr Evropské unie) mohou dostat jen minimální prostor. ESM, Fiskální pakt i Pakt euro plus jsou dohodami mezi (členskými) státy a ponechávají tedy moc i rozhodování mezi nimi. Koordinace politik a dohody mezi vládami jsou jednodušší cestou než posilování těžko kontrolovatelných evropských institucí.

Zároveň tím nedochází k otevírání Pandořiny skříňky v podobě článku 48 Smlouvy o EU. Na druhou stranu Smlouvu o ESM i Fiskální pakt si musely vlády nechat schválit národními parlamenty a byl ověřován jejich soulad s ústavami. Posilování mezivládního modelu integrace tedy nelze označit za model nedemokratický. Evropské instituce sice nezískávají další pravomoci a řada klíčových otázek je řešena členskými státy samotnými bez ohledu na stanovisko Komise či Parlamentu, na druhou stranu vlády jsou kontrolovány svými voliči a parlamenty. Posilování „Alternativy pro Německo“ však naznačuje, že inkrementální integrace realizovaná mezivládním modelem si nemusí získat úplnou podporu. Spějeme tedy do bodu rozhodnutí, kdy bude třeba volit mezi politickou unií a dezintegrací?

5. Kancléřka

Vývoj německé debaty o Evropské unii bude pro budoucnost integrace klíčový. Angela Merkelová sice straní technokratickým řešením a není fanynkou politizace Evropské komise, což ukazoval její zpočátku rezervovaný přístup ke konceptu spitzenkandidátů, nicméně je sama limitována domácími aktéry – Spolkovým sněmem, Spolkovou bankou a Ústavním soudem. Tyto tři instituce určují mantinely německé evropské politiky a kladou i před německou vládu otázku politické unie. Nové integrační prvky s sebou přinesly právní nejistotu a postavily Spolkový sněm před rozhodnutí, zda schválit záchranná opatření, nebo riskovat reakci trhů při jejich odmítnutí, což značně zužovalo manévrovací pole volených zástupců. Německá historická zkušenost však staví demokratickou legitimitu před pragmatickou technokracií a vynutila si především ve druhé polovině roku 2012 obširnou debatu nad budoucností EU, která by zahrnovala revizi smluv na základě konventní procedury a změnu německé ústavy potvrzenou referendem.¹² V koaliční smlouvě, jež vznikla po volbách v září 2013, se však podobné přísliby neobjevují. Dle tohoto dokumentu by nosným principem integrace měla zůstat komunitární metoda a EU by měla vycházet

¹² BURAS, Piotr. *Polska-Niemcy: Partnerstwo dla Europy?* Centrum stosunów międzynarodowych, 2013.



z vyzkoušeného modelu spolupráce Parlamentu, Komise, Rady a členských států.¹³ V únoru 2014 Merkelová v Londýně navíc potvrdila, že nebude usilovat o fundamentální změnu evropské architektury.

Německo se sice stalo klíčovým aktérem, avšak jen kvůli oslabení dalších důležitých členských zemí (Francie, Spojeného království a Itálie).¹⁴ Přitom neusiluje o posílení EP, ani Komise. Dle Merkelové postačí ke sblížení hospodářských politik dohody mezi členskými státy, u kterých bude mít Komise spíše kontrolní či regulační pravomoc. Jedním z poučení z krize eurozóny je zkušenost, že problémy členských států lze řešit mezi členskými státy, a že další integrace nemusí jít bezvýhradně cestou posilování supranacionálních institucí.¹⁵

6. Odra

Polsko-německé vztahy v evropských otázkách jsou na nejlepší možné úrovni, avšak zároveň se obě země nacházejí ve zcela odlišné pozici. Role Polska v německé zahraniční a evropské politice posiluje, ale Varšava nemůže výrazně promlouvat do institucionálních otázek. Není členem eurozóny, výrazněji se nepodílela na záchranných opatřeních a zároveň se cítí být ohrožena inkrementální integrací a nástupem intergovernmentalismu.

Evropská komise je pro Polsko nejen strážcem smluv, ale také garantem unijní solidarity (čti: velkorysého rozpočtu myslícího na Polsko). Oslabování Komise přináší obavy z prohlubování vícerychlostní integrace, ve které by Polsko mohlo být členem druhé kategorie. Vzhledem k historické zkušenosti je téma příslušnosti k jádru Evropy pro Polsko otázkou primárně geopolitickou, která s bezpečnostním ohrožením ve východní Evropě nabývá na novém významu. Přitom přistoupení do eurozóny nebylo pro Polsko nikdy obtížnější. Kromě potřeby změnit ústavu, ve které je zmínka o národní měně, je třeba získat podporu i pro vstup do ESM. Opoziční strana Právo a spravedlnost odmítající společnou měnu přitom posiluje a veřejnost vstup do eurozóny v drtivé většině odmítá.

Varšava je sice pro Berlín důležitým partnerem v EU, ovšem recepty naordinované eurozóně z Berlína (ESM) přistoupení Polska do eurozóny ztěžují. Současná polská vláda je tedy v defenzivní pozici jak vůči své veřejnosti, tak vůči německému vedení, třebaže ho deklaratorně podporuje.¹⁶ Díky podobnému pohledu na řadu dalších otázek evropské politiky

¹³ *Shaping Germany's Future: Coalition treaty between CDU/CSU and SPD*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014, s. 101 [online]. Dostupné z: http://www.kas.de/wf/doc/kas_36853-544-2-30.pdf?140820093605.

¹⁴ PATERSON, William. *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, č. 49, s. 57-75.

¹⁵ BURAS, Piotr. *The EU's silent revolution*, s. 4.

¹⁶ BURAS, Piotr. *Polska-Niemcy: Partnerstwo dla Europy?*



a skvělým osobním vztahům sice získává důležité pozice v unijních institucích,¹⁷ avšak v debatě o dalším rozvoji eurozóny a zachování její inkluзивity má slabé slovo.

7. Británie

Spojené království bylo v podobných otázkách obvykle spojencem zemí střední a východní Evropy, které nedosáhly plné integrace ve všech oblastech. Právě Británie obvykle vyžadovala, aby případná hlubší integrace neohrožovala vnitřní trh a EU byla unií všech členských států. Přístup premiéra Camerona však v tomto ohledu proměnil politickou geografii. Předložení žádosti o vyjednání nových podmínek členství pro Spojené království bylo racionální, pokud by se EU či eurozóna chtěly reformovat s pomocí článku 48. Býval by mohl využít unikátního momentu, kdyby ostatní členské státy měly zájem přistoupit k razantní proměně primárního práva.

Učinil tedy to, čeho se ostatní státníci obávají. Přislíbil změnu smluv. Jeho postup však nezískal podporu ostatních. Cameron nyní buď přejde k mírnějším požadavkům, které se však nesesetkají s uspokojením u netrpělivých voličů během referenda či dalších parlamentních voleb, nebo uzná svoji porážku a zájem Británie zůstat ve svazku s EU ještě více oslabí.¹⁸ Země střední a východní Evropy tedy přicházejí o důležitého spojence, neboť hlavní politické zájmy britské vlády v institucionální debatě stojí jinde než zájmy Polska, ČR, Maďarska nebo Rumunska.

8. Diferenciace

Evropská unie se diferencuje. Eurozóna vytvořila své vlastní nástroje, dohody a instituce, které částečně nebo úplně stojí mimo rámce dané primárním právem. Ačkoli u některých dohod existuje příslib zahrnutí do primárního práva (Fiskální pakt), Smlouva o ESM či Pakt euro plus ukazují, že země eurozóny ordinují společné měně schengenskou kúru.

Objevují se však návrhy, dle kterých by eurozóna měla dále posílit své instituce. Ilustrativními příklady jsou texty Eiffelovy¹⁹ a Glienickerovy²⁰ skupiny. Ačkoli se různí v akcentech, jedno mají společné. Usilují a vytvoření jakési „unie v unii“. Parlament

¹⁷ Donald Tusk se stal předsedou Evropské rady a Ełżbieta Bieńkowska komisařkou pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky.

¹⁸ SPRINGFORD, John; TILFORD, Simon. *Why the push to install Juncker is so damaging*. Centre for European reform, 23.6.2014. Dostupné z: <http://www.cer.org.uk/insights/why-push-install-juncker-so-damaging>.

¹⁹ GROUPE EIFFEL EUROPE. *Our Manifesto*. Dostupné z: <http://www.groupe-eiffel.eu/our-manifesto>.

²⁰ GLIENICKER GRUPPE. *Towards a Euro Union*.



eurozóny by volil exekutivní orgán – hospodářskou vládu s rozsáhlými fiskálními kompetencemi. Především v manifestu francouzské Eiffelovy skupiny je zdůrazněna další integrace sociálních politik. Jednotný trh by dle autorů měl možnost rozšířit se o země, které nejsou schopny přistoupit do EU, avšak rády by prohloubily obchodní vazbu (např. Turecko nebo Albánie).

Je důležité si uvědomit, že pro zemi jako je Česká republika, není v tomto rozdělení EU místo. Nemyslí se na státy, které by chtěly EU například se Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a Schengennem, ale bez své účasti ve třetí fázi Hospodářské a měnové unie. Glienickerova skupina sice počítá s účastí zemí usilujících o vstup do eurozóny na vytváření Euro-unie, jak svůj koncept nazývá. Jedná se ale o přechodný stav, který by nezaručoval volební právo v nových exekutivních institucích či zapojení do parlamentu eurozóny. Všechny členské státy, které by se v takové situaci ocitly (Maďarsko, Polsko, Dánsko, Švédsko, Rumunsko, Bulharsko, Litva, Chorvatsko, Spojené království a Česká republika), disponují odlišnými možnostmi, pohnutkami a vůlí takovému rozdělení Evropské unie čelit. Českou pozici rozebere další část textu.

9. Strategie

Programové prohlášení vlády a koaliční dohoda obsahují dva postuláty reagující na výše představená dilemata. Zaprvé se v koaliční dohodě hovoří o tom, že vláda bude připravovat ČR ke vstupu do eurozóny. Zadruhé je v programovém prohlášení řeč o směřování do evropského integračního jádra. Uvedené teze nejsou vzhledem ke složení vlády překvapením. Jak ČSSD, tak KDU-ČSL, lze řadit mezi strany s dlouhodobou federalistickou vizí EU. Současné postavení ČR, která se neúčastní některých integračních iniciativ, proto chápou jako neúplné členství. Polistopadový „návrat do Evropy“ nebyl dovršen a periferní postavení či druhořadé členství s sebou nese hospodářské, politické i bezpečnostní náklady.

Jednoznačný závazek přijetí společné měny však do programového prohlášení nebyl zahrnut. Třebaže se jedná o hlavní otázku dnešní české evropské politiky, vyhýbá se mu i připravovaná Koncepce působení ČR v EU. Těžko však lze číst závazek o směřování do evropského integračního jádra jinak, než jako snahu přijmout ve střednědobé perspektivě společnou měnu. Vyhýbání se jednoznačné deklaraci ukazuje na dva limitující faktory. Zaprvé na nízkou politickou vůlí a přítomnost silných hráčů schopných přistupování ČR do eurozóny torpédovat. Zadruhé na nejasnou představu toho, jakou taktiku by měla ČR zvolit, vezmeme-li v úvahu výše uvedené procesy probíhající na úrovni členských států.



10. Elity

Asociace pro mezinárodní otázky realizovala v roce 2013 rozsáhlý průzkum názorů elit české evropské politiky, jež zahrnoval politiky, úředníky, akademiky, novináře, české zástupce v evropských institucích a představitele neziskového sektoru a byznysu. Ve většině oblastí bylo možné identifikovat poměrně jasnou shodu v hodnocení české evropské politiky.²¹ Je pozoruhodné, že rozdíly se objevovaly především u otázek věnovaných institucionálním tématům.²²

O potřebě přistoupení z ekonomických nebo politických důvodů do eurozóny do roku 2020 je přesvědčena jasná většina respondentů výzkumu (78,7 %). Na druhou stranu s tím, že pozice mimo eurozónu je nevýhodná pro české hospodářství, souhlasilo 61,9 % zástupců elit evropské politiky. Dění v eurozóně bude dle jejich názoru představovat klíčové téma české evropské politiky příštích deseti let.

Dále soudí, že eurozóna bude posilovat. Poroste význam Evropské centrální banky. Společnou měnu přijmou alespoň tři další státy a žádná země se jí nevzdá. Členové eurozóny budou činit více společných rozhodnutí v hospodářské politice, zřídí další vlastní instituce i samostatný právní rámec. Primární právo EU přitom zůstane nedotčeno. Fungování eurozóny se ale nezlepší. Jižní země nenastartují svůj růst a státy, které porušují stanovená pravidla, nebudou trestány.

Budoucí vývoj integrace se tedy v očích elit podobá představám Eiffelovy skupiny. Země platící eurem vytvoří „unii v unii“ – společenství s vlastním právním rámcem a novými nadnárodními pravomocemi v hospodářské oblasti. Evropská unie se svými primárními právy přitom zůstane nedotčena. Zásadní rozdíl oproti pohledu Eiffelovy a Glienickerovy skupiny je ale v tom, že elity české evropské politiky jsou toho názoru, že vytváření zvláštních institucí eurozóny není v zájmu ČR.

Elity české evropské politiky se dále rozcházejí v pohledu na další vývoj evropských institucí. Názory na to, zda by měl posílit Evropský parlament získáním práva iniciovat legislativu, zda by měla být posílena Evropská komise či zda by více rozhodování mělo být činěno mezi členskými státy, jsou poměrně vyrovnané. Rozhodně zde nelze hovořit o dominanci federálního či mezivládního pohledu na fungování evropských institucí.

²¹ Průzkum byl rozdělen do pěti částí: ČR v EU, hospodářské aspekty integrace, partneři a spojenci, institucionální otázky a aktuální témata.

²² DOSTÁL, Vít. *Trendy české evropské politiky: studie elit evropské politiky*. Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2013 [online]. Dostupné z: <http://www.amo.cz/publikace/trendy-evropske-politiky-studie-elit-evropske-politiky.html>.



Z průzkumu názorů elit lze vyčíst, že ačkoli se jasná většina respondentů shodla na potřebě přijmout společnou měnu a podobně vidí integrační procesy v eurozóně i jejich nebezpečí pro ČR, jasný pohled na budoucí fungování unijních institucí chybí.

11. Občané

Zcela odlišně vnímají českou pozici v EU občané. Z výzkumů veřejného mínění lze vyčíst skepsi vůči evropské integraci. Od roku 2011 se česká společnost rozděluje na třetinu nespokojených s členstvím v EU, třetinu spokojených a třetinu, která se necítí být ani spokojená, ani nespokojená.²³ Přitom důvěra v EU se střednědobě drží mezi 40 % (duben 2012) a 60 % (únor 2009) respondenty deklarujícími rozhodnou nebo parciální důvěru v EU. Během krize eurozóny sice zaznamenala důvěra v EU propad o 12 % mezi dubnem 2011 a dubnem 2012, který byl však již do dubna 2014 částečně vyrovnán (49 %).²⁴ Ve stejné době se lámal i pohled na český vstup do eurozóny. Ještě v roce 2009 byl tábor zastánců a odpůrců přijetí společné měny vyrovnaný. S nástupem krize eurozóny se však začaly nůžky mezi oběma tábory rozevírat a od roku 2011 se hodnoty ustálily na přibližně 75 % občanů odmítajících euro a 20 % vítajících jeho případné zavedení.²⁵

Data k pohledům na institucionální uspořádání EU jsou pouze kusé, avšak i z nich lze vyčíst českou opatrnost. Dle průzkumu z března 2014 občané ČR věří, že pravomoci EU by měly být omezeny (45 %) anebo by ČR měla z EU vystoupit (26 %). Uvedené hodnoty jsou přitom řádově vyšší oproti okolním zemím.²⁶

12. Babiš

U ČSSD a KDU-ČSL lze identifikovat dlouhodobou vizi evropské integrace, a tím i české participace na projektu evropského sjednocování. Obě strany vytvořily základní obrysy své evropské politiky již v předvstupním období v devadesátých letech. Víme, že jejich dlouhodobým cílem je pokračující evropské integrace a plnohodnotné členství ČR v EU.

²³ *Názory veřejnosti na členství v Evropské unii – duben 2014*. Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Dostupné

z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7223/f3/pm140430a.pdf.

²⁴ *Důvěra v evropské a mezinárodní instituce – duben 2014*. Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Dostupné

z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7226/f3/pm140507.pdf.

²⁵ *Občané o přijetí eura a dopadech vstupu ČR do EU – duben 2014*. Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Dostupné

z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7227/f3/pm140509.pdf.

²⁶ ZENKNER, Petr. *5 procent Čechů je proevropských*. Euroskop.cz, 21.10.2011. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8965/19784/clanek/5-procent-cechu-je-proevropskych>.



Na druhou stranu nové politické subjekty jsou těžko čitelné. Hlavním problémem při vytváření evropské politiky je skutečnost, že neznáme dlouhodobé představy hnutí ANO 2011 o evropské integraci a roli ČR v ní. Program ANO před parlamentními volbami v roce 2013 se přijetím společné měny vůbec nezabýval. Přesnější představu si bylo možné vytvořit až při čtení programu před volbami do Evropského parlamentu.²⁷ V něm ANO navrhuje vyčkávací taktiku. Je třeba sledovat „jaké konkrétní podoby nabydou a jak budou fungovat (...) preventivní a záchranné mechanismy v eurozóně a do jaké míry se její budoucí podoba bude lišit od stavu, kdy ČR přijala přístupovou smlouvu a tedy závazek zavést euro.“ ANO odmítá finanční transfery k méně výkonným členům eurozóny, což je v souladu s výrokem Andreje Babiše, že ČR může vstoupit do eurozóny, avšak nikoli do záchranných mechanismů.²⁸

Při dnešní míře integrace eurozóny je však tato představa naivní. Plány přijaté na úrovni Evropské rady počítají s vytvořením fiskální kapacity (tj. rozpočtu eurozóny), která by měla představovat prevenci asymetrickým šokům. Vstup do eurozóny tedy pro ČR bude znamenat nejen participaci na těchto vznikajících mechanismech, ale také účast na ESM.

V programu ANO je dále uvedeno, že země neplaticí eurem by měly být co nejbližší rozhodování v eurozóně. ČR je dle ANO závislá na stabilitě eura, třebaže má na vývoj eurozóny jen omezený vliv. V tomto kontextu je s podivem, že ANO odmítá stanovit termín přijetí eura s tím, že je třeba se nejdříve soustředit na plnění maastrichtských kritérií.

Program ANO je vyčkávací a nejednoznačný. Strana se navíc nachází v poměrně komfortní situaci, kdy má možnost se vymezovat vůči evropské politice ČSSD a tváří se, že za ni nemá téměř žádnou zodpovědnost. Jediným možným způsobem, jak donutit ANO k vymezení se vůči klíčovým otázkám evropské politiky, je učinit ministra financí Babiše alespoň parciálně zodpovědným za přípravu vstupu do eurozóny, které ostatně slíbil v programovém prohlášení vlády.

13. Opozice

Přípravu na vstup do eurozóny či přibližování ČR evropskému jádru odmítají ODS, Úsvit i KSČM. TOP 09 se sice s tezemi ohledně evropské politiky obsaženými v programovém prohlášení vlády shoduje, avšak bude se chovat jako standardní opoziční strana, jak ukázalo schvalování Fiskálního paktu. TOP 09 souhlasí s jeho přijetím, avšak klade si podmínky

²⁷ HNUTÍ ANO 2011. *Náš program pro volby do Evropského parlamentu*. Dostupné z: <http://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/program-do-eurovoleb>.

²⁸ *Euro v Česku nebude dříve než za šest let, míní Babiš*. Lidovky.cz, 3.2.2014. Dostupné z: http://byznys.lidovky.cz/euro-v-cesku-nejde-drive-nej-za-sest-let-mini-babis-f85-/statni-pokladna.aspx?c=A140202_220608_statni-pokladna_sk.



týkající se jeho naplňování, kvůli čemuž je dokument již půl roku zablokovan v Poslanecké sněmovně. Podobnému scénáři musí být při přistupování do eurozóny předcházeno.

Je třeba dbát o vnitrostranické vzdělávání v evropských záležitostech a o práci odborných komisí. Třebaže jak ČSSD, tak KDU-ČSL, jasně deklarují vůli dosáhnout plnohodnotného členství, je otázkou, do jaké míry je důležitost kroků, jako je vstup do eurozóny sdílena mezi členskou základnou. Politické strany podporující v dlouhodobé perspektivě přijetí eura musí počítat s potřebou trpělivě vysvětlovat tuto vizi pomocí hodnotových i hospodářských argumentů.

Důležitým aktérem oponujícím přistoupení do eurozóny je Česká národní banka. V jejích dokumentech se poprvé objevila myšlenka vyjednání trvalé výjimky z nutnosti přijmout společnou měnu.²⁹ Na personálním složení její bankovní rady je dobře rozpoznatelný názorový vliv bývalého prezidenta. Třebaže i současný prezident vysílá pod pokličkou deklaratorního federalismu rozporuplné signály směrem k EU, lze pro něj v české evropské integraci najít rozhodnou úlohu právě při prosazování nových členů bankovní rady.

14. Dohánění

ČR je v roce 2014 dále od vstupu do eurozóny, než byla v roce 2004. Neparticipuje na ERM II, vládní, natož opoziční politické strany se na potřebě přijetí eura nedokáží shodnout, společnou měnu odmítá ČNB a zásadně proti euru ve svých peněženkách jsou občané. Politické náklady vstupu do eurozóny se přitom výrazně zvýšily. Kromě splnění konvergenčních kritérií, je zapotřebí ratifikovat Fiskální pakt a přijmout Smlouvu o ESM, která vzhledem ke své povaze představuje politicky citlivé téma.

Hrozba hlubší integrace eurozóny bez zapojení unijních institucí je však reálná a ČR musí integrační jádro cílevědomě dohánět. V první řadě je zapotřebí učinit spoluzodpovědnými další instituce. Jedině při aktivní participaci Ministerstva financí a ČNB lze vstoupit do ERM II, což by měla být také jasná priorita stávající vlády – ostatně jak jinak si lze vykládat tezi o činění aktivních kroků k přiblížení se eurozóně. S nevyřčenou střednědobou prioritou přistoupení do eurozóny jde ruku v ruce potřeba zlepšit informování o evropských záležitostech a dedikovat na něj adekvátní personální a finanční kapacity. Nezastupitelná je i aktivní komunikace ze strany politiků. Česká veřejnost pochybuje nad samotným členstvím v EU, natož aby podporovala jeho prohlubování skrze přejetí demonizovaného eura. Bez drobné práce, která bude zahrnovat přivlastnění si potřeby formovat pohled české veřejnosti na evropskou integraci hlavními politickými aktéry včetně podobně smýšlející opozice, ČR k evropskému integračnímu jádru nezamíří.

²⁹ BENEŠ, Vít; BRAUN, Mats. Evropský rozměr české zahraniční politiky. In KOŘAN, Michal. *Česká zahraniční politika v roce 2010: Analýza ÚMV*, Ústav mezinárodních vztahů, 2011, s. 57-91.



15. Brzdění

I při dynamické proměně pohledu na přijetí eura v ČR zde existuje nebezpečí, že eurozóna se oddělí od zbytku EU. Existují úvahy – prozatím pouze mezi expertními skupinami – o prohloubení integrace zemí platících eurem na základě nové smlouvy mezi členy eurozóny. Revize primárního práva konventní metodou je v dohledné době nepravděpodobná a ČR by o ni neměla usilovat. Jakákoli revize smluv bude cílit především na eurozónu a na posílení její hospodářské integrace, čímž bude ohrožena její inkuzivita. Změna smluv tedy není v zájmu ČR. Shoda na revizi fungování evropských institucí ostatně nepanuje ani mezi elitami české evropské politiky a veřejnost na takovou diskuzi není připravena.

V zájmu ČR je zachování silné technokratické Komise, která vyvažuje moc velkých členských států. Její politizace přinese větší vliv Evropského parlamentu či politických stran na evropské úrovni, což je pole, ve kterém jsou čeští aktéři kvůli méně aktivnímu zapojení či nižšímu vlivu v komparativní nevýhodě oproti starším členským státům.

Pokud chce ČR směřovat do eurozóny, nesmí jí ono integrační jádro utéci příliš daleko. V tomto ohledu je důležité zdůrazňovat Německu podobný pohled na správu eurozóny a výhodnost českého členství v ní. Zároveň je zapotřebí orientovat se na země v podobné pozici. Jedná se především o Polsko, které stejně jako ČR nemůže vzhledem k limitům daným domácími podmínkami přistoupit do eurozóny rychle, přitom si uvědomuje nebezpečí plynoucí z hlubší integrace eurozóny.

Z tohoto pohledu je pro ČR zásadní rozměšňovat unijní debatu o revizi primárního práva při současném odmítání dalšího vydělování eurozóny z unijních institucí. Tato taktika však nemůže vycházet věčně a je třeba myslet na to, že dohánění eurozóny je v našich rukou více než brzdění její další integrace.



Policy Paper 6/2014

Dohánět a zabrzdovat:
klíč k plnohodnotnému členství ČR v EU v patnácti heslech

–
Říjen 2014

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám doma i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K dosažení svých cílů AMO:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

www.amo.cz





ZASTOUPENÍ KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG V ČESKÉ REPUBLICCE

Hlavními principy a zásadami Konrad-Adenauer-Stiftung jsou svoboda, spravedlnost a solidarita. Konrad-Adenauer-Stiftung je německá politická nadace, která je ideově blízká Křesťansko-demokratické unii (CDU). Úkolem i závazkem nadace je uchování duchovního dědictví prvního německého kancléře Konrada Adenauera, které spočívá především v demokratické obnově Německa, ve vizi sjednocené demokratické Evropy, orientaci na sociálně-tržní hospodářství a ukotvení v transatlantickém hodnotovém systému. Odkazem Konrada Adenauera je také důraz na křesťanskodemokratické hodnoty v politice i ve společnosti. Nadace se proto zasazuje o takové společenské podmínky, které garantují každému jedinci nedotknutelnou důstojnost a ústavou dané svobody, práva a povinnosti. Právě jedinec je výchozím bodem sociální spravedlnosti, svobodného demokratického právního řádu a udržitelného hospodářského rozvoje.

Konrad-Adenauer-Stiftung působí v Německu i po celém světě. V Německu má dvě centrály v Berlíně a v Sankt Augustinu, mimo to je zastoupena v jednotlivých spolkových zemích šestnácti regionálními vzdělávacími instituty a dvěma vzdělávacími centry. V zahraničí má nadace více než osmdesát poboček, které zajišťují projekty ve sto dvaceti zemích. V roce 1991 otevřela Konrad-Adenauer-Stiftung svoje zastoupení i v Praze a ve spolupráci s významnými aktéry z oblasti české státní správy a politiky, vysokého školství a občanské společnosti organizuje ročně kolem sto padesáti projektů.

Cílem zastoupení Konrad-Adenauer-Stiftung v České republice je podpora svobodné demokratické společnosti a demokratického řádu, stejně tak jako rozvoj tržního, sociálního a ekologicky orientovaného hospodářského systému, integrovaného do struktur společného vnitřního trhu EU. Konrad-Adenauer-Stiftung v ČR také podporuje zintenzivnění bilaterálních vztahů mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo jako partnerů ve sjednocené Evropě. Kromě toho nadace podporuje integraci České republiky do EU a usiluje o to, aby Česká republika hrála aktivnější roli ve společenství evropských států.

Pluralitní společensko-politický dialog a občanské vzdělávání jsou stěžejními pilíři projektů, které nadace realizuje ve spolupráci s českými partnerskými organizacemi. Smyslem této činnosti je zvýšit zájem společnosti o politiku, posílit angažovanost občanů v demokratických procesech a rozvinout u občanů kompetence nezbytné pro demokratickou participaci. Za tímto účelem nadace podporuje konference, workshopy, letní školy, kulaté stoly, přednášky atd. Nadace také uděluje stipendia pro vysokoškolské studium či stáže v zahraničí. Tyto formy vzdělávání a publikační činnost jsou hlavními aktivitami zastoupení Konrad-Adenauer-Stiftung v České republice.