



INSTITUT
PRO POLITIKU
A SPOLEČNOST

VÍCERYCHLOSTNÍ EVROPA

POLICY PAPER / LISTOPAD 2017

KAREL SÁL

WWW.POLITIKASPOLECNOST.CZ

OFFICE@POLITIKASPOLECNOST.CZ

Vícerychlostní Evropa

Policy Paper – Karel Sál, listopad 2017

Kdo chce, může, kdo nechce, nemusí. Takto bychom mohli shrnout základní myšlenku vícerychlostní Evropy. Skeptici upozorňují, že rozvolnění integrace je vlastně začátkem konce Unie. Příznivci argumentují, že vícerychlostní Evropa je již dávno realitou a přiznání si tohoto faktu by pomohlo hledat cestu z pobrexítové krize.

V tomto paperu se zaměříme na důvody diskuze, její představitele a rozebereme hlavní argumenty obou táborů. Nakonec se zamyslíme nad smyslem evropské integrace jako takové a nad tím, co by si z toho měli evropští liberálové odnést.

Casus belli Brexit

Není sporu, že novou vlnu úvah o budoucnosti EU zažehlo překvapivé „sbohem“ Velké Británie z 23. června 2016. Připomeňme si základní fakta: Britové se při průměrné 72,2% účasti velmi těsně (51,9 %) vyslovili pro opuštění EU. Podporovatelé Brexitu vyhráli jak v Anglii (53,4 %), tak ve Walesu (52,5 %). V ostatních částech Spojeného království převládli odpůrci, a to jak v tradičně proevropském Skotsku (62 %), tak rovněž v Severním Irsku (55,8 %) a na Gibraltaru (95,8 %). Pro Brexit hlasovali hlavně voliči starší 50 let, s nižším vzděláním a bydlící v menších sídelních celcích.

Pro dnešní debatu o budoucnosti EU je také důležité hledat důvod, proč k Brexitu došlo. Dosavadní průzkumy nejčastěji zmiňují tři okolnosti, které volbu pro Brexit podnítlily. Zaprvé za tím může být tradiční euroskeptismus a konzervatismus té části britské populace, která se do volebních místností dostavila disciplinovaněji než

proevropské voličské skupiny. Druhým důvodem mohl být odpor části Britů vůči pracovníkům z jiných zemí EU, zejména z Polska. Nacionální rétoriku používala jak strana UKIP, tak vládnoucí konzervativci. Třetí možnost je, že většina voličů se prostě rozhodla impulsivně. Voliči v tomto případě dostatečně nezhodnotili všechny důsledky, které jejich rozhodnutí může přinést.

Británie se tak vydala na cestu, kterou před ní zakusilo pouze Alžírsko, Grónsko a francouzská zámořská území Saint-Pierre a Miquelon a ostrov Svatého Bartoloměje. Zkušenosti Grónska ukazují, že Británii nečeká jednoduchá cesta. Tento zmrzlý ostrov původně patřící Dánsku se vcelku zanedbatelným počtem obyvatel i malou ekonomikou se z EU poroučel celých 12 let.

Co dál?

Odchod Britů bude mít pro evropskou integraci dalekosáhlé důsledky. Změní se především rozložení sil v Unii, kdy ještě větší roli budou hrát kontinentální státy jako Francie a Německo. Finančním srdcem EU už nebude Londýn, ale Frankfurt. Z EU také zmizí stát s patrně nejvíce vyjednanými výjimkami. Nesmíme zapomenout i na psychologický rozměr. Brexit zasáhl Evropu na tom nejcitlivějším místě, jelikož Unie jakožto značka spojenectví a prosperity značně utrpěla. EU prostě přišla o pověst elitního klubu.

Dosavadní debata, co po Brexitu, obsahuje několik nezodpovězených otázek: Máme v integraci přidat? Očekávání průměrného obyvatele jsou vůči EU vysoká, ale na jejich splnění nemá Unie dostatek kompetencí,

což ostatně ukázala uprchlická krize. Nebo máme integraci přibrzdit, jelikož nevíme, kam vlastně směřujeme? A nebylo by úplně nejlepší vrátit se zpět do doby, kdy EU ještě představovala opravdové lákadlo a zaměřit se pouze na 4 základní svobody, na kterých EU stojí?

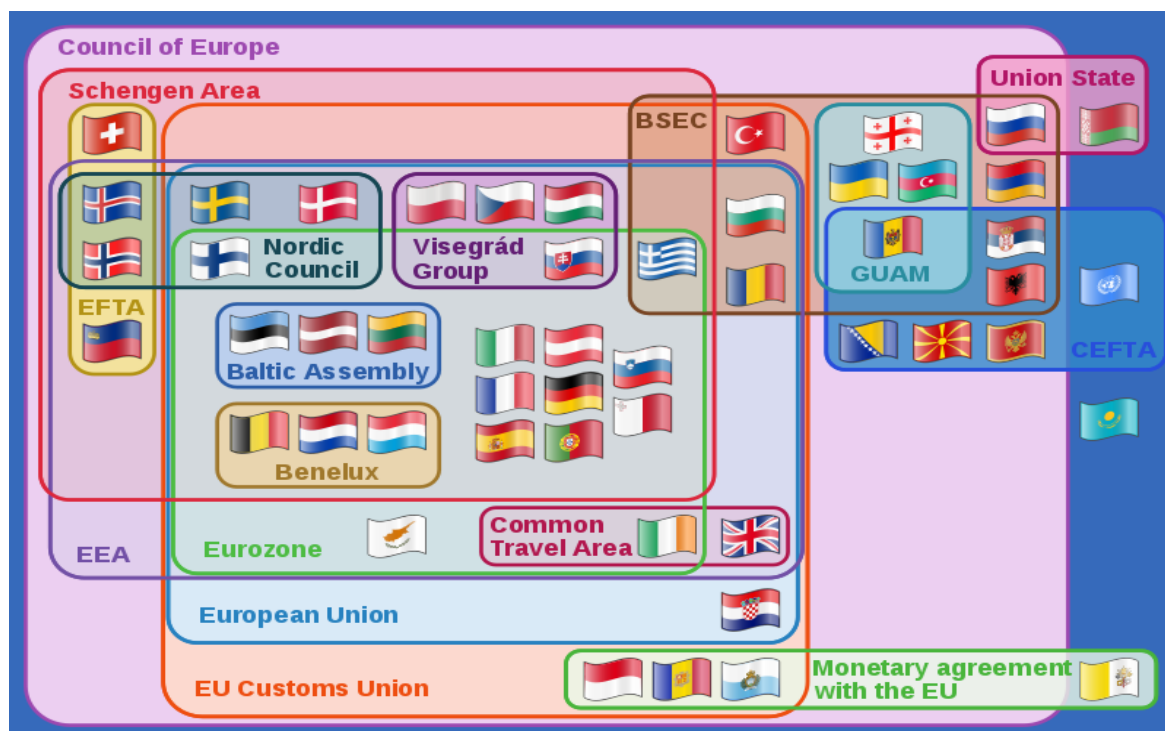
V této nepříliš přehledné debatě se pomalu formují dva hlavní tábory. Za jednu stranu sporu můžeme považovat současného předsedu Evropské komise Jeana Clauda Junkera, který budoucnost EU nechal shrnout do dokumentu [White Paper on the Future of Europe](#). Junker krom jiného představuje 5 možných scénářů, jak reagovat na Brexit. Od pokračování v současném kurzu, přes urychlenou federalizaci EU až po rezignaci na rozšiřování kompetencí Bruselu a návrat k hlavní myšlence EU – jednotnému trhu. Komise v dokumentu jednoznačně neprozrazuje, jaká cesta by byla nejlepší, ale z projevů jejího předsedy jasně vyplývá, že současná podoba integrace s dílčími úpravami by byla tou nejschůdnější.

Druhým pólem debaty je Emmanuel Macron a jeho vize vícerychlostní Evropy,

kteřou přestavil krátce po svém zvolení. Pragmatický Macronův přístup vyzdvihuje důležitost průkopnických států, které mají vytvořit prostor pro posunutí integračního procesu na novou úroveň. Ve zkratce – ty státy, které se chtějí integrovat více, by se neměly nechat brzdit ostatními. Záležet bude na každém, zda se bude chtít zúčastnit. Z vyjádření Junkera je zřejmé, že Macronův nápad považuje za nebezpečný a není sám.

Koncept vícerychlostní Evropy: argumenty proti

Odpůrci Macronových myšlenek uvádějí několik důležitých postřehů. Zaprvé, vícerychlostní Evropou dojde k akceptaci rozdělení uvnitř EU, které následně vytvoří minimálně dvě kategorie států (pro větší integraci a ty ostatní), což je zcela proti původní myšlence EU, která považuje malé či velké, chudé či bohaté členy za rovnoprávné v rámci všech dohod. Vícerychlostní Evropa tak může vytvořit soupeřící bloky, které nadále nebudou mít společný cíl.



Dále rozdělení na rychlejší a pomalejší státy podkope vzájemnou solidaritu. Už nyní tandem Francie a Německa vlastně ukazuje cestu, kterou ostatní státy mají následovat, a díky konceptu vícerychlostní Evropy se tento vůdčí princip pravděpodobně ještě prohloubí. Právě země mimo hlavní proud se budou cítit marginalizovány a svazovány rozhodnutími, které nemohou příliš ovlivnit – to je již dnes demonstrováno třeba postojem ČR, která chce získat pozorovatelský status v rámci eurozóny. Vytvoření Unie, která bude konglomerátem koalic s různými zájmy, až nápadně připomíná evropský kontinent před samotným započítáním integrace, čímž vlastně pohřbíváme základní myšlenku EU.

Zatřetí, již nyní je samotná architektura rozhodovacích procesů v rámci EU natolik složitá, že zapojení různých zájmových bloků by znamenalo kolaps celého systému. Navíc další úroveň politického rozhodování na bázi bloků uvnitř EU by měla devastující vliv na chápání EU obyčejnými lidmi, kteří již dnes nejsou schopni ani v základech popsat reálné fungování EU. Došlo by tak pravděpodobně k ještě většímu podkopání víry občanů ve správnost a udržitelnost integračního procesu.

Koncept vícerychlostní Evropy: argumenty pro

Na druhou stranu, jak zastánci myšlenky vícerychlostní Evropy upozorňují, konvoj se vždy pohybuje jako jeho nejpomalejší loď. Převeďeno na realitu integračního procesu – celou integraci může zdržovat malý a nepodstatný odpor, který ovšem brzdí všechny bez rozdílu. Bez britské opozice mohly Francie s Německem vytvořit silnější Unii již před lety. Nyní, když Británie odchází, Evropa si již nemůže dovolit další zdržování. Otevírá se totiž prostor k přijetí kroků směřujících k další intenzivní integraci bez ohledu na skeptiky. Ti, kteří se účastnit nechtějí, budou moci

dále participovat na společném trhu, ale bez možnosti ovlivnit další směřování společenství.

Velmi často slyšíme také argument, že vícerychlostní Evropa dnes již dávno existuje, a to i v hlavních integračních politikách. Deset členů EU neparticipuje na společné měně. Irsko, patrně trpící syndromem ostrovní země jako Velká Británie, není členem Schengenského prostoru. Dánsko neparticipuje na evropské bezpečnostní a obranné politice. Polsko nepodepsalo Listinu základních práv Evropské unie a Česká republika není součástí fiskálního paktu. Vícerychlostní Evropa je prostě dávno realitou a její institucionální zakotvení by tak pouze reflektovalo stav, který již existuje.

Zatřetí, nelze silou tlačit všechny členy EU do jedné integrační politiky. Státy jsou zkrátka příliš různorodé. Co je dobré pro jednoho, může znamenat problém pro druhého. Například německá a řecká ekonomika nerostou stejným tempem a rozhodně nesdílejí stejné ekonomické priority. Právě vícerychlostní Evropa může výrazně snížit napětí mezi členskými státy s ekonomickými problémy a bez nich. Často se objevuje názor, že kdyby Řecko, Irsko, Španělsko nebo Itálie nebyly svázány v podstatě německými měnovými pravidly, mohly se z finančních problémů dostat mnohem dříve a bez pomoci ostatních.

O čem se vlastně bavíme?

Všechny argumenty zastánců i odpůrců vícerychlostní debaty jsou celkem relevantní. Z liberálního pohledu je ale nutné především si uvědomit, že nynější debata o budoucí podobě integrace pramení z dlouhodobého selhávání dosavadního způsobu rozhodování ve stylu „buď všichni, nebo nikdo“. Ten se totiž stal natolik neefektivním, než aby mohl být v rámci EU i nadále prosazován.

Případná reforma EU je tak vynucena především strukturální nedostatečností, přílišnou komplikovaností současného rozhodovacího procesu a neschopností evropských a národních elit vysvětlit občanům to, proč je třeba v integraci pokračovat. Rozhodnutí starších Britů, že okupace britských měst levnou pracovní silou z Východu jaksí stačila, tak nesmíme brát jako xenofobní problém obyvatel Spojeného království, ale jako budíček pro současnou bruselskou elitu a jako memento toho, že smysl každé (byť sebezprávnější) politiky musí být srozumitelný všem.

Zadruhé, je třeba si konečně přiznat, že evropská integrace je pro některé aktéry příznivější než pro jiné a že některé státy zkrátka ze společné měny, svobodného pohybu nebo z budoucí energetické unie vytěží více než ostatní. Představa, že na členství v EU nejvíce vydělávají země přijímající peníze z kohezních fondů EU, je úsměvná zejména při pohledu na výsledky německé ekonomiky, která díky evropské integraci přímo vzkvétá. Proto se musíme bavit nejen o tom, co z integrace budeme mít my, ale i o tom, co z integrace budou mít ostatní a zda to nebude o mnoho více.

Zatřetí, abychom se v debatě o osudu EU dobrali něčeho kloudného, bude nutné ji rozdělit na ideovou stránku sporu, tedy kam by měla EU směřovat a jak by měla vypadat po poslední fázi integrace, a na praktickou stránku, tedy jakým způsobem chceme této podoby docílit.

Je to důležité, protože odpověď na první otázku „Kam směřujeme a co je vlastně náš cíl?“ není vlastně nikomu zcela jasná. Eurooptimisté chtějí velkou sjednocenou Evropu bez hranic, která bude víceméně připomínat Spojené státy americké. Ostatní by chtěli Evropu spolupracujících národů, které si pomáhají až ve chvíli, kdy na to jednotlivec sám nestačí. Další chtějí něco mezi tím. A nedělejme si iluze – ta největší

část Evropanů nemá vůbec představu o tom, kam chtějí směřovat. Na druhou stranu to nemusíme brát jako tragédii, jelikož otcové zakladatelé v budoucích USA také velmi pravděpodobně neplánovali, že stvoří největší supervelmoc světa. Nicméně debatu o cíli je třeba velmi intenzivně podporovat.

Odpověď na druhou otázku „Jak onoho cíle, o kterém zatím ještě nic nevíme, dosáhnout?“ je neméně komplikovaná. Jednu z možností nabízí J. C. Juncker svou akcí „všechno pro všechny, nebo nic“. Prezident Macron zase razí myšlenku „každému jen to, co chce“. Tady je třeba vše velmi detailně zvážit. Malé státy (jako Česká republika) si musí uvědomit, co by realizace Macronových plánů znamenala: silný politicko-ekonomický tandem Francie a Německa, který bude mít ve svých rukách všechny trumfy, integrace po vzoru USA, společná bezpečnostní, měnová a imigrační politika.

Neztracujme však *apriori* všechny nápady na reformu pouze kvůli tomu, že pocházejí z dílny Německa či Francie, neboť např. lepší koordinace postupů vůči nelegální migraci by Evropa potřebovala jako sůl. Malí členové Unie se ovšem musí důrazně ptát, co novou formou EU získají a zda jejich hlas nebude přehlušen většími aktéry. Česká republika i další státy střední a východní Evropy se vlastně již nyní potýkají s takovýmto typem marginalizace, neboť například v otázce přijetí migračních kvót byly tyto země přehlasovány, v důsledku čehož nemohou zcela suverénně rozhodovat o tom, kdo bude na jejich území žít. I z tohoto důvodu bychom měli být spíše zastánci konceptu „všichni pro, nebo nic“ než metody „většina rozhoduje“, která se dnes zdá být pro malé státy značně nevýhodná.

Zdroje

Begg, I. (2016): *Brexit: Why, What Next and How?* CESifo Forum 2/2016 (June). ([online](#))

Clarke H., D., Goodwin, M., Whiteley, P. (2016): *Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote*. Paper to be presented at EPOP Conference, Sept 10, 2016. ([online](#))

EK 2016 – The Electoral Commission (2016): *EU referendum results*. ([online](#))

European Commission 2017a - European Commission (2017): *White Paper on the Future of Europe*. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. COM(2017)2025 of 1 March 2017. ([online](#))

European Commission 2017b - European Commission (2017): *Two Visions, One Direction*. Plans for the Future of Europe as laid out in President Juncker's State of the Union and President Macron's Initiative for Europe. European Political Strategy Centre (EPCS). ([online](#))

Hall, A. (2017): „Juncker wants to make Euro COMPULSORY and force all nations to take up single currency.“ *Express*. Publikováno: 08:39, Wed, Sep 13, 2017. ([online](#))

Loones, S. (2017): „Macron's EU vision doesn't fit Europe“ *euObserver*. ([online](#))

Nicolaides, P. (2013): *Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities*. Bruges European Economic Policy Briefings 28 / 2013. Department of European economic Studies: College of Europe, Brugge. ([online](#))

Wadsworth, J., Dhingra, S., Ottaviano, G., Van Reenen, J. (2016): *Brexit and the Impact of Immigration on the UK*. Paper Brexit 05. Centre for Economic Performance: LSE. ([online](#))