

Česká republika a Evropská unie

Dan Marek
a
Michael Baun

na podporu konkurenceschopnosti. Pátá kapitola se věnuje dopadům vstupu na tři klíčové politiky: environmentální, zemědělskou a regionální (kohezní). Tyto politiky byly vybrány k detailnějšímu rozboru v důsledku míry vlivu evropských norem v těchto oblastech a také (v případě zemědělské a regionální politiky) kvůli významu evropských fondů, které stáí v těchto oblastech čerpá.

Šestá kapitola se věnuje roli České republiky coby evropského aktéra od jejího vstupu do Evropské unie. Všíhá si, jak je Česká republika zastoupena v klíčových institucích Evropské unie, jakými jsou Komise, Evropský parlament a Rada, stejně jako role Stálého zástupce České republiky při Evropské unii v Bruselu. Dále analyzuje česká stanoviska vůči různým evropským tématům a sleduje, jak se Česká republika pokouší ovlivňovat evropský rozhodovací proces. Kapitola rozebírá především kontrolu česká stanoviska (v rámci Evropské unie) vůči protiraketové obraně USA a ratifikaci Lisabonské smlouvy a snaží se zodpovědět, zda se jedná o dostatečný důkaz potenciálu České republiky být v Evropské unii problematickým partnerem.

Předsednictví Evropské unie v první polovině roku 2009 poskytl České republice zatím nejlepší příležitost, jak ovlivnit politickou agendu Evropské unie. To, jak se Česká republika na tuto příležitost připravila a jak svoji roli vykonávala, je námětem kapitoly číslo sedm. Kapitola pojednává o událostech „paměťhodného“ českého předsednictví, které poznamenal pád české vlády uprostřed pětiletého mandátu po prohraném hlasování o nedůvěře, a o tom, jak tato událost ovlivnila vnímání a postavení České republiky v Evropské unii.

V závěru (Kapitola osm) se vracíme ke dvěma základním otázkám stanoveným v úvodu, které se pokoušíme zodpovědět na základě analýzy obsažené v předchozích kapitolách. Docházíme k závěru, že členství v Evropské unii Českou republiku významně ovlivnilo, a to v řadě aspektů domácí politiky, politického systému a veřejných politik. Tvrdíme, že prvních pět let členství vytvořilo kontrastní image České republiky jako unijního aktéra – jako normální členské země a zároveň jako poúžisy –, kdy obě představy spolu musí vzájemně koexistovat.

1 | Návrat do Evropy: od sametové revoluce po vstup do Evropské unie

1.1. Konec komunismu a sametový rozvod

Po více než čtyřicet let, od převzetí moci komunisty v únoru 1948, bylo Československo součástí sovětského bloku, s minimálními vazbami na západní Evropu a evropské společenství (ES).¹ Vše se neměně velmi náhle a dramaticky změnilo během osudového roku 1989. Na pozadí revolučního vývoje v dalších částech střední a východní Evropy narůstalo během roku 1989 politické napětí také v Československu.² Po brutálním zásahu policie proti studentské demonstraci 17. listopadu v Praze přerostlo napětí do podoby demokratické revoluce, která zásadně změnila politické prostředí a další směřování země. Demokratická opozice 29. listopadu prosadila zrušení čtvrtého článku ústavy, jenž zajišťoval komunistické straně mocenský monopol, a na počátku prosince byla vytvořena první demokratická koaliční vláda, v níž měli většímu zastupci opozice. Na nátlak opozice rezignoval na funkci prezidenta země Gustav Husák a na jeho místo byl 29. prosince zvolen Václav Havel. V červnu 1990 proběhly první svobodné parlamentní volby, které skončily jednoznačným vítězstvím opozice a vedly k vytvoření demokratické koaliční vlády pod vedením Mariána Čalfy.

¹ V textu jsou používány dva termíny – Evropské společenství a Evropská unie. Původně existovala tři tzv. společenství – Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom) a Evropské hospodářské společenství (EHS). Jde o nezávislé právní subjekty, jejichž instituce byly v roce 1967 sloučeny na základě tzv. *Smlouvy o Evropské unii* (Merger Treaty). Do této doby byla proto často souhrnně označována v plurálu jménem Evropská společenství. Po roce 1967 se začal v literatuře nejvíce používat termín Evropské společenství (ES). Tato praxe je aplikována i v tomto textu. Termín Evropská unie (EU) je produktem *Smlouvy o Evropské unii* (Maastričská smlouva), která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

² Od tohoto data je v literatuře Evropské společenství nahrazováno termínem Evropská unie. Název Československo je v textu volně používán jako název pro Československou republiku – ČSR (1945–1960), Československou socialistickou republiku – ČSSR (1960–1990) a Českou a Slovenskou Federativní Republiku (1990–1992). Česká republika (ČR) a Slovenská republika (SR) existují od 1. ledna 1993 jako nástupnické státy rozděleného Československa.

Nicméně v nadcházejícím období měly přijít další významné změny. Během následujících dvou let došlo v rámci federace k zintenzivnění sporů o kompetence, kdy česká a slovenská politická reprezentace nebyly schopny nalézt vzájemně přijatelné řešení pro děbu moci mezi národní a federální úrovní vlády. Rostoucí slovenský nacionalismus a nevěle k dohodě mezi představiteli obou republik vedly v listopadu 1992 k parlamentnímu rozhodnutí o rozdělení federace na dva samostatné státy k 31. prosinci 1992. Dne 1. ledna 1993 tak formálně došlo ke vzniku samostatné České republiky (a paralelnímu vzniku Slovenské republiky), která byla vedena koalici vládnou Václava Klause. I když mnoho Čechů litovalo, že k „sametovému“ rozvodu došlo, pro Klause a jeho spolupracovníky představovalo rozdělení země řadu výhod, včetně možnosti, že menší a ekonomicky vyspělejší Česká republika snadněji vyjedná přistoupení k ES. Tato představa se však nakonec ukázala mýlnou.

1.2. Obrat k Západu: první kroky

Po listopadu 1989 se klíčovou zahraničněpolitickou prioritou nové vlády stalo vymáčení se z pout Sovětského svazu a reintegrace země do společenství evropských demokracických států. K naplnění této vize bylo zapotřebí zajistit odchod sovětských vojáků z československého území³ a zrušení Varšavské smlouvy, ke kterému došlo na nátlak Československa. Polska a Maďarska v červenci 1991. Idealistické politické vedení země – složené částečně z bývalých disidentů a členů Charty 77, jako byli prezident Václav Havel a ministr zahraničí Jiří Dienstbier – zpočátku prosazovalo také zrušení Severoatlantické aliance (NATO) a nahrazení vojenských struktur z doby studené války novým panevropským bezpečnostním rámcem, který měl být založen na reformované Konferenci o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (ČSFR 1990). Tato myšlenka však nezískala téměř žádnou podporu u ostatních evropských zemí a po přehodnocení těchto plánů začala československá vláda během roku 1990 postupně zaměřovat své úsilí na členství v NATO (Šedivý 1995, s. 61–69).

Nicméně pro Československo, stejně jako pro většinu dalších postkomunistických zemí, se primárním zahraničněpolitickým cílem stalo členství v Evropském společenství. Volba „Evropy“ nebyla výsledkem důkladných analýz. Výhody a náklady členství v ES, ani případné další alternativy ke členství ve Společenství, nebyly v tomto období diskutovány. Jak poznamenává bývalý hlavní vyjednávač a velvyslanec v Bruselu Pavel Telicka, „paradoxem bylo, že napřed byl stanoven cíl a teprve potom jsme začali poznávat konkrétní důvody, pro které bychom měli do Společenství vstoupit“ (Telicka a Barták 2003, s. 9).

V období před rokem 1989 byly vztahy s ES velmi omezené. Oficiální diplomatické vztahy mezi Československem a ES byly navázány až v srpnu 1988 a první ekonomická dohoda (o obchodu s průmyslovými výrobky) mezi Československem a ES byla

podpsána v prosinci téhož roku.⁴ Již v prosinci 1989 vláda požádala Komisi o zahájení jednání, která měla vyúsítnit v přijetí rozsáhlejší dohody o obchodu a spolupráci. Nová dohoda měla reflektovat nastoupené politické a ekonomické reformy a Praha od ní očekávala rozšíření obchodní spolupráce a zrušení diskriminačních kvantitativních restrikcí. Dohoda byla nakonec vyjednána a schválena v rekordní době jednoho měsíce a následně podepsána 7. května 1990.⁵ Dohoda obsahovala, kromě harmonogramu pro odstranění kvantitativních omezení vůči československému zboží a závazku k dalšímu prohloubení obchodní spolupráce, i vytvoření společného výboru, jenž měl na řešení proční bázi redukovat tarify, cla a kvantitativní restrikce u zemědělských výrobků. Zahmňovala však i klauzuli, která ES umožňovala znovuzavedení restrikтивních opatření v případě, že by následkem importu výrobků, u nichž byly tyto restrikce odstraněny, došlo k materiální újmě na straně producentů ES.

Přestože tato dohoda představovala značný kvalitativní posun ve vzájemných vztazích mezi Prahou a Bruslem, její dopad byl minimální. Zejména fakt, že ES do dohody nezahrnulo uhlí a ocel, které představovaly značnou část (15,2 % v roce 1990) vývozu Československa do Společenství, potvrdil přetrvávající protekcionismus Bruselu v těchto sektorech. Ochranařská opatření zůstala v platnosti také u zemědělských produktů a textilu, které činily 7,6 %, respektive 10,7 % československého vývozu do ES v roce 1990 (Eurostat). V tomto ohledu se dohoda o obchodu a spolupráci s Československem podobala těm, které měly s ES uzavřeny i další postkomunistické země. Omezený význam dohody potvrzují i odborné analýzy: „[tyto dohody] byly nedostatečné a byly považovány za sotva adekvátní v porovnání s rozsahem ekonomických a politických problémů, se kterými byly [postkomunistické země] konfrontovány“ (Preston 1997, s. 197).

Významnější než dohoda o obchodu a spolupráci bylo rozhodnutí Bruselu rozšířit program PHARE (Poland and Hungary: Aid for the Restructuring of Economies), jenž byl zpočátku určen pouze Polsku a Maďarsku jako podpora radikálních reformních programů realizovaných v těchto zemích, avšak později se rozšířil také na Československo a další postkomunistické země. Praha zájem na začlenění do programu vyjádřila již v únoru 1990 ve svém memorandu zasláném členským zemím OECD, které společně s mezinárodními finančními institucemi (Mezinárodní měnový fond, Světová banka, Pařížský klub) poskytly finanční prostředky na realizaci projektu. Komise, která byla pověřena OECD zprostředkováním této pomoci, vzala jeho obsah v potaz při přípravě svého akčního plánu, který v květnu 1990 předložila členským zemím OECD. Po podrobné analýze nastoupených politických a ekonomických reforem schválili mi-

⁴ „Agreement between the European Economic Community and the Czechoslovak Socialist Republic on trade in industrial products“ *Official Journal*, L 88/89, 31. března 1989. Pro další informace o ekonomických vztazích mezi Československem a ES v období před rokem 1989 viz Marek (2006, s. 35–94).

⁵ „Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Czech and Slovak Federal Republic on Trade and Commercial and Economic Cooperation“ *Official Journal*, L 291, 23. října 1990; viz také Council Press Release, No. 6247, 1990.

³ Odsm sovětských vojáků byl úspěšně dokončen na konci června 1991.

ništi zahraničí zemí OECD přistoupení ČSFR k tomuto programu v červenci 1990 (Evropská komise 1990a). Samotná realizace programu však byla odsunuta až na rok 1991 vzhledem k dělicí schvalovacího řízení u jednotlivých navržených projektů.

V letech 1990–1992 obdrželo Československo finanční podporu z programu PHARE v celkové výši sto milionů ECU. Většina těchto prostředků směřovala na podporu projektů v oblasti průmyslové restrukturalizace, životního prostředí (kontrola znečištění, průmyslový odpad, jaderná bezpečnost), energetiky, vzdělávacích programů a studentských výměn, investic (doprava a telekomunikace), vědecké a technické spolupráce (Evropská komise 1992a). Zřejmě nejvýznamnější přínos programu spočíval v tom, že Československu a dalším postkomunistickým zemím poskytl kvalitativně vyšší rámec pro spolupráci s ES. Díky jeho rámci, který vychází z přímého bilaterálního a kontraktálního vztahu mezi jednotlivými účastnickými zeměmi a Komisí, se stal fórem pro intenzivní kontakty mezi úředníky ES a jejich východními partnery, kteří tak byli poprvé ve větší míře přímo konfrontováni s metodami práce a přístupy Bruselu (Sedlmeier a Wallace 1996, s. 359).

Kromě programu PHARE poskytovalo ES pomoc zemím SVE skrze Evropskou banku pro rekonstrukci a rozvoj (EBRD). Vznik banky byl iniciován v roce 1989 jako multilaterální iniciativa zaměřená na podporu privátního sektoru.⁶ Kapitál byl bance poskytnut zejména zeměmi ES. Nicméně i Československo a další cílové země byly vyzvány, aby se na založení banky kapitálové podílely výměnou za svou účast na řízení EBRD. Po spíše pomalém startu banka v letech 1992–1996 investovala ve státech SVE částku dvě a půl miliardy dolarů, která představovala téměř 9% veškerých příjmů investic v regionu (EBRD 1997). Nicméně význam úvěrů poskytnutých EBRD byl pro jednotlivé země regionu značně odlišný a v některých z nich banka hrála jen velmi okrajovou roli jako doplňkový zdroj financování. Takto byla role banky vnímána v České republice, kde byli investoři – vzhledem k nízkému riziku – schopni získat stejně podmínky úvěrování od běžných komerčních bank. Investice realizované EBRD tak v České republice představovaly v období 1992–1996 pouze 4% veškerých příjmů zahraničních investic. Odlišným příkladem bylo Polsko, kde tyto investice ve stejném období dosahovaly relativně vysokého podílu (17%) na celkových zahraničních investicích (Stem 1997).

1.3. Evropská dohoda: nová etapa vztahů

Československo a další země SVE nebyly spokojeny se stávajícími dohodami o obchodu a spolupráci a v první polovině roku 1990 pokračovaly ve svém úsilí o prohloubení vztahů s Bruslem. Praha usilovala o užší spolupráci s Varšavou a Budapeští, aby posílila šance na úspěch jednání s ES (a s Moskvou ohledně zrušení Varšavské smlouvy). První schůzka těchto tří vlád se uskutečnila na popud Havla a Dienstbiera v dubnu 1990 v Bratislavě a následně v únoru 1991 formálně vznikla Vísehradská skupina

(pojmenovaná podle maďarského města, kde se schůzka uskutečnila) jako rámec pro středoevropskou regionální spolupráci (Rhodes 1999, s. 51).

V reakci na požadavky středoevropských zemí o užší spolupráci a s cílem urychlit ekonomické a politické změny v regionu začala Komise zkoumat možné způsoby prohloubení vztahů s těmito zeměmi. Komise se shodla v tom, že nejvhodnějším krokem před ve vztazích s SVE bude jejíich asociace se Společenstvím, která by podle Komise „přispěla k politické stabilitě, podpořila rozvoj nových nástrojů spolupráce a posílila důvěru na straně ekonomických subjektů [v zemích SVE]“ (Evropská komise 1990b, s. 6). V srpnu 1990 Komise dokončila detailní návrh „Evropských“ dohod, jež získaly tento název ve snaze o odlišení od asociacních dohod s neevropskými zeměmi (zn. těmi, které se nemohou stát členy ES). Podle Komise měly tyto dohody obsahovat následující prvky: politický dialog, volný obchod a svobodu pohybu, ekonomickou spolupráci, kulturní a finanční spolupráci, stejně jako instituce pro konzultace a společné rozhodování na různých úrovních. Součástí návrhu byl také příští ekonomické pomoci asociovaným zemím za přizpůsobení jejich ekonomik legislativě a právidům ES. V rámci jednotného rámce měly být dohody uzpůsobeny podmínkám jednotlivých zemí. Komise doporučila zahájení rozhovorů o asociacních dohodách s Polskem, Maďarskem a Československem na základě jejich dosavadního pokroku v politické a ekonomické oblasti (Evropská komise 1990c).

Klíčovou otázkou bylo, zda by nové dohody měly obsahovat přímou referenci, jež by potvrdila, že konečným cílem asociovaných zemí je vstup do Společenství. To bylo zájmem Prahy i ostatních zemí SVE, které vnímaly asociaci jako logický předstupeň plného členství. Nicméně v tomto období žádá členská země, s výjimkou Velké Británie, nepodporovala rychlé rozšíření Společenství o země SVE. Důsledkem tohoto postoje Komise ve svém návrhu zdůraznila, že členství není explicitním cílem Evropských dohod, a vstup do ES tak zůstává zásadně oddělenou záležitostí, která by mohla být řešena pouze na základě odlišných procedur v nějakém pozdějším termínu. Možnost vstupu do ES tak podle Komise „nebude ovlivněna uzavřením asociacních dohod“ (Evropská komise 1990c, s. 3).

Bilaterální jednání s vládami tří středoevropských zemí byla zahájena v prosinci 1990, přičemž jednání s Československem bylo otevřeno 20. prosince. Samotná jednání byla velmi obtížná a zřetelně se při nich projevila snaha jednotlivých členských zemí a lobbistických skupin chránit své ekonomické zájmy. Jak se předpokládalo, všechny tři země zaznamenaly největší problémy v otázce přístupu na trhy ES u tzv. citlivých výrobků (železo a ocel, textil, zemědělské výrobky). V jedné etapě byly rozhovory dokonce přerušeny poté, co polská delegace opustila jednání na protest proti neochoť ES nabídnout uspokojivé podmínky v oblasti zemědělských dovozů. Podle jednoho pozorovatele byla jednání o Evropských dohodách „poznamenána na straně Společenství pragmatickým obchodním protekcionismem, který byl v rozporu s politickou rétorikou ES o víření nových demokracií do svých řad“ (Buchan 1991, s. 2). Tato zkušenost byla pro země SVE velkým rozčarováním. Vladimír Dlouhý, bývalý ministr průmyslu a obchodu, tuto zkušenost komentoval následovně: „Když jsme začali realizovat politické změny a následně ekonomické reformy, měli jsme značnou podporu ze strany západov-

⁶ Pro detailní informace o vzniku EBRD viz Weber (1994).

evropských politických kruhů. Nyní, když začínáme řešit podmínky této podpory, jsou na stůl pokládána pouze studená ekonomická fakta“ (Robinson a Wolf 1991, s. 15).

Nicméně po roce tvrdých jednání byly Evropské dohody s Československem, Maďarskem a Polskem 16. prosince 1991 podepsány. Jelikož jde o „smíšené“ dohody, které spadají jak do sféry působnosti ES, tak do kompetence národní, vyžadují ratifikaci nejen Evropským parlamentem (EP) a parlamentem asociované země, ale také parlamenty všech členských zemí. V očekávání dlouhého ratifikačního procesu byla obchodní část československé dohody (tzv. *Interim Agreement* či *Prozatímní dohoda o obchodu*) schválena po pozitivním doporučení Evropského parlamentu Radou ministrů a vstoupila v platnost 1. března 1992. Rozdělení ČSFR značně zkomplikovalo ratifikaci asociací dohody. Evropský parlament již v září 1992 odmítl československou dohodu (na rozdíl od polské a maďarské) ratifikovat v očekávání rozpadu federace. Negociace o separátních dohodách s nástupnickými zeměmi začaly v dubnu 1993 a 4. října téhož roku podepsali ministři zahraničí České republiky a Slovenské republiky finální verzi nových dohod. Samotné jednání bylo usnadněno faktem, že Praha a Bratislava se – ve snaze uspíšit asociací proces – rychle dohodly na rozdělení kvót garantovaných ES pro ČSFR. Vyjednání nových dohod bylo také zjednodušeno vytvořením celní unie mezi nástupnickými zeměmi k 1. lednu 1993. Asociací dohoda mezi ES a Českou republikou byla téměř totožná s původní federální dohodou. Jediným sporným bodem bylo zařazení klauzule o dodržování lidských práv, kterou česká strana považovala za neopodstatněnou. Zájem České republiky o rychlé uzavření jednání však nakonec převážil a Praha v tomto bodě ustoupila. Přestože Evropský parlament českou dohodu schválil již 27. října 1993, odkládání ratifikace v některých členských zemích oddálilo její platnost až na únor 1995.

Zeměmi SVE byly podmínky obsažené v Evropských dohodách považovány pouze za částečný úspěch. V ekonomické oblasti dohody zajistily postupné zavedení zóny volného obchodu v horizontu deseti let, přičemž ES se zavázalo k odstranění bariér vůči dovozem průmyslových výrobků rychleji, během pěti až šesti let. V tomto ohledu byly Evropské dohody asymetrické ve prospěch zemí SVE.⁷ Nicméně v citlivých oblastech jako zemědělství, textil, uhlí a ocel byla přijata speciální opatření. Tato opatření omezovala přístup zemí SVE na trh ES u produktů, které představovaly významnou část jejich vývozu a kde tyto země měly největší komparativní výhodu v obchodu s ES. Praha byla obzvláště zklamána z neochoty ES nabídnout uspokojivé podmínky pro dovoz oceli, kde Společenství souhlasilo se zvýšením kvót pro československý dovoz železa a oceli do ES o pouhých 15% nad úroveň roku 1989. Toto navýšení bylo zanedbatelné v porovnání s kapacitou a exportním potenciálem domácích výrobců, kteří v tomto období usilovali o získání nových odběratelů v ES jako náhrady za ztracené

trhy v zemích RVHP. Komise navrhovala radikálnější zvýšení kvót, ale tento návrh byl vetován některými členskými zeměmi, které vyslyšely protekcionistické argumenty evropské ocelářské lobby (Braha 1991; Weydenthal 1992).

Evropské dohody také „chránily“ ES zachováním omezení u volného pohybu pracovních sil ze zemí SVE. Tato záležitost byla řešena s jednotlivými členskými zeměmi na základě bilaterálních dohod. Brusel zároveň přislíbil zlepšit situaci pracovníků z asociovaných zemí, kteří již legálně v ES pobývali. Součástí dohod se stala také postupná liberalizace sektoru služeb a pohybu kapitálu. Firmy mohly operovat na území druhé strany za stejných podmínek jako domácí podnikatelské subjekty a firmy ze zemí SVE se navíc mohly ucházet o veřejné zakázky v členských zemích ES. Asociované země se v dohodě zavázaly, že budou postupně přizpůsobovat svou legislativu právnímu řádu Společenství, a to včetně pravidel hospodářské soutěže, ochrany duševního, průmyslového a obchodního vlastnictví. Brusel na oplátku přislíbil ekonomickou, finanční a technickou pomoc a další zlepšení obchodních podmínek v případě, že asociované země zrealizují ekonomické, politické a právní reformy.

Vzhledem k jejich restriktivním opatřením byly primárními beneficienty dohod zejména členské země ES. Poté, co v platnost vstoupily Prozatímní dohody o obchodu (*Interim Agreements*), významně narostly obchodní přebytky ES s asociovanými zeměmi, kdy v roce 1995 narostl čistý obchodní přebytek ES s deseti zeměmi SVE na více než devět miliard dolarů (Grabbeová a Hughesová 1998, s. 18).⁸ Jako ostatní země SVE zaznamenalo Československo negativní trend v obchodu s ES již v roce 1992. V roce 1993 rostl export ES do České republiky dvakrát rychleji než český vývoz do ES a Česká republika zaregistrovala obchodní deficit s ES ve výši 1,23 miliardy ECU (Marek 2006, s. 111). Obrat ve vzájemném obchodu v neprospěch zemí SVE byl způsoben několika faktory. Za prvé, ekonomiky členských zemí ES procházely v tomto období recesí, která vedla k jejich nižší schopnosti absorbovat vývoz ze střední a východní Evropy. Za druhé, všechny země regionu – v souladu se svým reformním úsilím o restrukturalizaci a modernizaci svých ekonomik – značným způsobem zvýšily dovozy technologií z ES. Za třetí, ekonomická reforma byla ve svých počátcích doprovázena drastickým propadem ekonomického růstu, jenž se odrazil na strukturně vývozu těchto zemí. V neposlední řadě neumožnil protekcionistický charakter asociací dohod významnější otevření trhu Společenství v oblastech, ve kterých země SVE tradičně konkurovaly producentům z ES. V červnu 1997, více než pět let po zavedení Prozatímní dohody o obchodu, v reakci na tuto situaci kritizoval Evropské dohody tehdejší premiér Václav Klaus pro jejich asymetrickost ve prospěch Evropské unie a dohody označil za hlavní příčinu rostoucího obchodního deficitu a deficity platební bilance České republiky a dalších zemí SVE (Robinson a Anderson 1997, s. 3).

⁸ Pro další informace o negativním ekonomickém dopadu Evropských dohod na země SVE viz také Stevenson (1993, A1).

1.4. Kodáňský příslib členství

I když byly země SVE nespokojeny s ekonomickými restrikcemi Evropských dohod, jejich největším zklamáním byla absence dohody o vazbě mezi asociací a možností vstupu do ES. Preambule Evropských dohod pouze obsahovala zmínku o členství v ES jako „finálním cíli“ zemí SVE. Tento text negarantoval zemím SVE závazek budoucího členství ze strany ES, nicméně u členských zemí v této době neexistovala politická vůle takový závazek poskytnout.

Praha a vlády dalších zemí SVE po sjednání Evropských dohod pokračovaly v úsilí o posílení vztahů s ES. V této snaze byly podporovány několika členskými zeměmi, včetně Velké Británie, Německa a Dánska. akademickými experty, kteří byli kritiky Evropských dohod, a mnohými úředníky v rámci Komise (Falkner 1996, s. 244). V reakci na jejich úsilí připravila Komise na počátku roku 1992 zprávu s názvem *Evropa a výzva rozšíření* (Europe and the Challenge of Enlargement), která byla představena na červnové Evropské radě v Lisabonu (Evropská komise 1992b). V této zprávě Komise uvedla řadu návrhů na posílení ekonomických a politických vazeb s asociovanými zeměmi. Ničmeně odpor některých členských zemí, zejména středozemních členů, k posílení ekonomických vztahů se zeměmi SVE zabránil přijetí rozhodnutí o implementaci návrhů Komise. Podobná situace nastala o šest měsíců později na Evropské radě v Edinburgu, kde členské země Komisi požádaly o přepracování jejich návrhů a dohodly se, že stanovisko k politice ES vůči zemím SVE bude přijato na následujícím summitu v Kodani (Evropská komise 1992c).

Summit Evropské rady v Kodani, jenž se konal 21. a 22. června 1993, se stal pro země SVE klíčovým mezníkem. Díky tomuto summitu již nebylo otázkou, zda se rozšíření vůbec uskuteční, ale spíše kdy a jak. Evropská komise zde Evropské radě předložila dokument s názvem *Směrem k užší spolupráci se zeměmi střední a východní Evropy*. Na jeho základe bylo na kodáňském summitu poprvé deklarováno, že se „přidružené země střední a východní Evropy mohou stát členy Evropské unie, pokud chtějí. Ke vstupu dojde, jakmile bude příslušná země schopná převzít závazky vyplývající ze členství splněním požadovaných ekonomických a politických podmínek“ (Evropská rada 1993, s. 14). Evropská rada tak stanovila tři základní kritéria (tzv. Kodáňská kritéria), která musí kandidátské země splňovat, pokud chtějí do ES vstoupit:

- politické kritérium, jež stanovuje, že kandidátská země musí zajistit stabilitu institucí, které garantují demokracii, právní stát, dodržování lidských práv, respektování a ochranu menšin;
- ekonomické kritérium, které požaduje, aby kandidátská země měla fungující tržní hospodářství a byla schopna se vyrovnat s konkurenčními tlaky a tržními silami v ES;
- právní kritérium (často označované také jako „kritérium *acquis*“), tedy schopnost převzít existující legislativu ES a plnit závazky vyplývající ze členství v ES, a to včetně cílů politické, hospodářské a měnové unie.

Evropská rada dále stanovila, že se ES rozšíří jenom tehdy, pokud bude mít dostatečnou „kapacitu k přijetí nových členů při zachování dynamiky integračního procesu“, což představuje čtvrtou klíčovou podmínku, která spojuje rozšíření s probíhajícími snahami ES o prohloubení vnitřní integrace a institucionální reformou (Evropská rada 1993, s. 14).

Během Kodáňského summitu také Rada schválila návrhy Komise na posílení vztahů s asociovanými zeměmi. Zejména usilovný tlak tržně orientovaných zemí (Německo, Británie, Dánsko a Nizozemí) vedl k přijetí rozhodnutí o rychlejším odstranění (o 12–24 měsících) obchodních bariér, než předpokládaly asociací dohody. ES se také zavázalo ke zvýšení ekonomické pomoci a poskytnutí podpory zemím SVE v jejich snahách v oblasti aproximace práva ES. Společensví navíc navrhlo vytvoření nového „strukturovaného vztahu“ se zeměmi SVE skrze vytvoření posíleného multilaterálního rámce pro politický dialog na různých úrovních a rozhodlo o zprístupnění dodatečných programů ES zemím SVE (Evropská rada 1993).

Kodáňský summit tak České republice a dalším zemím SVE otevřel dveře k členství v ES, i když bylo zřejmé, že cesta k němu bude ještě dlouhá. Kodáňská kritéria potvrdila, že podmínky členství budou nyní přísnější než kdykoli předtím a že v příštivovém procesu bude vůči zemím SVE uplatňována větší kondicionalita než v předchozích rozšířeních.

1.5. Žádost o členství

Období následné po Kodáňském summitu nezažnamenal žádný viditelný posun v oblasti východního rozšíření. Na konci roku, po ukončení ratifikace a vstupu Mastrichtské smlouvy v platnost, se Evropská unie opět ocitla pod takem ohledně integrace zemí SVE. Ten byl vyvolán zejména vnějšími okolnostmi. Jednou z nejvýznamnějších byl překvapivý úspěch ultranacionalisty Vladimira Žirinovského v prosincových parlamentních volbách v Rusku. Úspěch ultranacionalistů vyvolal v zemích SVE i Evropské unie obavy, že se nacionalistickéjší Rusko může pokusit o znovuzískání vlivu ve střední a východní Evropě. Dalším faktorem byl tlak americké vlády, která ústy prezidenta Clintona na summitu NATO v lednu 1994 vyzvala Evropskou unii k urychlení integrace postkomunistických zemí.

Tlak na Evropskou unii vyvolalo také podání prvních formálních žádostí o vstup ze strany zemí SVE. Maďarsko podalo svou žádost 31. března 1994, následováno o několik dnů později Polskem (5. dubna 1994). Také ostatní země SVE, které již podepsaly či v tomto období vyjednávaly Evropské dohody, se připravovaly k podání svých žádostí. Jednou z nich byla i Česká republika, která se však nacházela v paradoxní situaci. Přesto, že její pokročílé ekonomické a politické reformy z ní činily jednoho z nejlépe připravených kandidátů vstupu do Evropské unie, domácí politická situace způsobila odklad podání samotné žádosti až na leden 1996. Hlavním problémem byly sílící euroskeptické názory a postoje tehdejšího premiéra Václava Klause, které vycházely z Thatcherovského neoliberalismu a opozice k hospodářské a měnové unii (HMTU) a dalšímu prohlubování politické integrace v Evropské unii. Přestože Klaus podporoval okamžité

vytvoření zóny volného obchodu s Evropskou unií, jeho kritika Mastrichtské smlouvy a unijních plánů na posílení politické unie vedla řadu politiků a expertů v Evropské unii k pochybám o upřímnosti českých snah o vstup do Evropské unie (Pehe 1995, s. 15).⁹ Navzdory této kritice Klaus v březnu 1994 prohlásil, že Česká republika bude usilovat o vstup do Evropské unie před rokem 2000 (*Wall Street Journal Europe* 1994b).

Na počátku roku 1994 Unie, v reakci na silici požadavky zemí SVE na unijní členství, zahájila intenzivní diskuzi o strategii vůči střední a východní Evropě. Tato diskuze kulminovala pod vedením německého předsednictví na prosincové Evropské radě v Essenu. Evropská unie zde schválila celkovou „předsedupní strategii“ vůči zemím SVE, jež byla založena na intenzivním politickém dialogu, postupném začlenění těchto zemí do společného trhu a nových prioritách využití programu PHARE (infrastruktura, doprava a životní prostředí atd.). Unie také oznámila svůj úmysl připravit tzv. *Bilou knihu*, která měla asociovaným zemím sloužit jako průvodce v jejich snaze o harmonizaci domácích právních řádů s legislativou společného trhu (Evropská rada 1994).

Essenský summit neméně očekávání asociovaných zemí nenaplnil zejména v tom, že jim neposkytl alespoň indikativní časový rámec pro zahájení vlastních jednání o členství. Summit tak potvrdil nejednotnost členských zemí v otázce východního rozšíření. Zatímco například Německo preferovalo rozšíření o ekonomicky nejvyspělejší země jako Slovinsko a Česká republika, Francie tuto metodu odmítla s tím, že by se vytvořili kandidáti první a druhé třídy (Palmer 1994a, s. 13).¹⁰

I samotné země SVE byly v této otázce nejednotné. Pokročilejší země měly obavy, že regionální přístup k rozšíření bude znamenat oddálení vstupu do doby, než na něj bude připravena poslední asociovaná země. Maďarský ministr zahraničí László Kovács, jehož země patřila mezi nejlépe připravené kandidáty, argumentoval pro oddělené posuzování jednotlivých žádostí: „nechceme efekt konvoje, kde jeho nejpomalejší člen určuje jeho celkovou rychlost“ (citováno v Michálka 1995, s. 78). Česká vláda, navzdory euroskeptickým postojům premiéra Klause, také upřednostňovala diferencovanější přístup a individuální posouzení jednotlivých kandidátů, který vycházel z jejího přesvědčení – mylného, jak se později ukázalo –, že Česká republika je ekonomicky před ostatními zeměmi SVE, a tak je hlavním kandidátem na brzký vstup do Evropské unie.¹¹ Klausova vláda měla pocit, že by ji spolupráce s méně vyspělými ekonomikami pouze brzдила a oddalovala její členství v Evropské unii. Rozpad federace oddělil Českou republiku od „ekonomicky nestabilního a potenciálním konfliktům náchylného regionu východní

⁹ Pro Klausovu kritiku Evropské unie viz jeho projev na konferenci Montpeleirské společnosti v Cannes; citováno z *Wall Street Journal Europe* (1994a). Pro diskuzi o načasování podání oficiální žádosti o vstup do Evropské unie viz *Lidové noviny* (1995a; 1995b).

¹⁰ Francie neměla zájem na posílení vztahů se zeměmi SVE, protože nechěla prohlubovat nerovnováhu jdoucí na úkor vztahů se středozemními zeměmi. Francie obecně vnímala rozšíření směrem na sever a východ jako pozitivní pro Německo, zatímco problémy na jihu jako negativní pro Francii. Viz *Wall Street Journal Europe* (1994c).

¹¹ Snaha české vlády o rychlejší vstup do Unie nacházela podporu v odborných studiích zpracovaných Komisí, ze kterých vyplývalo, že „Slovinsko a ČR mohou být jedinými zeměmi ve střední Evropě dostatečně ekonomicky silnými na vstup do Evropské unie na konci tohoto desetiletí“ (citováno v Palmer 1994b, s. 14).

Evropy“ a přesun politického centra gravitace k západu byl vnímán jako výhodný pro brzký vstup do Evropské unie (Winkler 1996, s. 6; Šedivý 1995, s. 67; Barany 1995, s. 56). Naopak polská vláda nesdílela maďarskou a českou pozici a tradičně preferovala regionální přístup a hodnocení asociovaných zemí ze strany Evropské unie jako jedné skupiny (Palmer 1994c, s. 13; Kolanekiewicz 1994).

Unilaterální přístup Klausovy vlády ke vstupu do Evropské unie se také promítl ve změně postoje k středoevropské regionální spolupráci. V kontrastu k postojům prezidenta Havla a předchozí československé vlády Klaus v podstatě odmítl užší spolupráci se zeměmi čtyřčlenné Visegrádské skupiny, kterou označil za „klub chudých“. Klaus místo toho preferoval pouze rozvoj regionální zóny volného obchodu v rámci Středoevropské asociace volného obchodu (CEFTA) a regionální spolupráci obecně odmítl jako „prázdný regionalismus“.¹² Prezident Havel byl k unilaterálnímu přístupu Klausovy vlády kritický a snažil se ho vyvážit iniciací série diskuzí mezi prezidenty Visegrádských zemí a Německa, Rakouska a Slovinska, které byly zahájeny v dubnu 1994 schůzkou v Litomyšli. Na těchto schůzkách však nebylo mnoho dosaženo zejména proto, že tyto představitelé zůstávali pozice bez větších výkonných pravomocí, ani se jimi nepodařilo posílit upadající Visegrádskou spolupráci, dokud nebyla vládami těchto zemí obnovena po jejich vstupu do Evropské unie v roce 2004 (Rhodes 1999, s. 52–53). Za Klausovy vlády byly oslabeny i česko-polské vztahy, které se zlepšily až po roce 1995, avšak paradoxně proto, že je česká vláda vnímala jako užitečné k zajištění své účasti na první vlně rozšíření NATO a Evropské unie (Wallatová 2001, s. 23; Pehe 1998).

Šance na rychlé rozšíření se dále snížily, když předsednictví Evropské unie převzala v první polovině roku 1995 Francie. Unie také zahájila přípravy na novou mezivládní konferenci s plánovaným zahájením na počátku roku 1996, která se měla zabývat re-vizí Mastrichtské smlouvy a institucionální reformou Evropské unie. Na druhé straně česká vláda Kladně přijala schválení *Bíle knihy* Evropskou radou na summitu v Cannes v červnu 1995 jako podporu své dlouhodobé snahy o dosažení souladu s komunitárními právy (Evropská komise 1995). Česká vláda pracovala na harmonizaci domácí legislativy od roku 1991 s cílem dosáhnout plnou kompatibility s právem ES/EU. Ve své zprávě z března 1995 odhadovala vláda slučitelnost českého právního řádu s právem Evropské unie na úrovni 50–55 %.¹³

¹² Spolupráce v rámci Visegrádské skupiny (a CEFTA) byla také částečně oslabena francouzským návrhem vůči zemím SVE, který těmto zemím doporučoval, aby nejdříve zintenzivnily vztahy mezi sebou, a teprve potom bude rozhodnuto, jak dál s východním rozšířením. I když tento návrh byl nakonec Evropskou unií zamítnut, negativně ovlivnil postoj české vlády k regionální spolupráci. Interview s Petrem Ježkem, bývalým vrchním ředitelem sekce Evropské unie a zástupcem státního tajemníka pro evropské záležitosti MZV ČR, listopad 2009.

¹³ Zpráva o stavu aproximace práva České republiky s legislativou Evropské unie, viz *Lidové noviny* (1995c); *Respekt* (1995).

1.6. Posudek Evropské komise

Hlavním impulsem pro východní rozšíření se staly závěry Madridského summitu Evropské unie z prosince 1995. Přestože ani tento summit neposkytl detailní časový plán rozšíření, oznámila Evropská unie, že hodlá zahájit vstupní rozhovory s nejlépe připravenými zeměmi „při nejbližší příležitosti po skončení mezivládní konference“ (Evropská rada 1995). Obzvlášť povzbudivě pro žadatecké země bylo rozhodnutí Evropské rady, která Komisi uložila „určit přípravu hodnocení kandidátů tak, aby mohly být předány Radě co nejdříve po skončení mezivládní konference“. Také Komisi vyzvala k přípravě „finančního rámce pro období po 31. prosinci 1999, který měl brát na zřetel rozšíření“ (Evropská rada 1995).

Za účelem přípravy hodnocení kandidátů z hlediska jejich připravenosti obdržela v dubnu 1996 Praha a další žadatelé od Komise dotazník, jenž pokrýval všechny spojitelné otázky Evropské unie. Komise očekávala, že dotazník, sestávající z více než tisíce otázek, bude mít značný vliv na kandidáty v tom, že jim pomůže porozumět „rozsahu a hloubce jednotlivých společných politik Evropské unie a zviditelnit administrativní opatření potřebná pro koordinaci kroků týkajících se integrace do Evropské unie“ (Burghardt a Cameron 1997, s. 39). Česká vláda si byla vědoma významu tohoto textu. Schopnost reagovat na tento dotazník byla první velkou zkouškou české administrativy, která mohla poprvé v rozsáhlejším měřítku ukázat, jak dalece je země připravena na vstup do Unie. Několikasetstránkový dotazník, který na základě podkladů z jednotlivých ministerstev zpracovávala pracovní skupina ustavená na ministerstvu zahraničí, byl vládou schválen a předán Komisi v červnu 1996.

Mezivládní konference, jež byla zahájena v březnu 1996, byla nakonec zakončena podpisem Amsterdamské smlouvy v červnu téhož roku. Přestože Amsterdamská smlouva selhala v řešení klíčových institucionálních otázek jako velikost a složení Komise, přerozdělení hlasů v Radě Evropské unie a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou, což vedlo k obavám mezi kandidátskými zeměmi z odkladu rozšíření, její uzavření otevřelo Komisi cestu ke zveřejnění výsledků hodnocení kandidátských zemí. Publikace tzv. *avis* (z francouzského *l'avis*) a ními spojené zprávy o rozšíření v červenci 1997 představovaly ustoupení od regionálního přístupu k východnímu rozšíření. Podle názoru Komise měly být přístupové rozhovory ihned zahájeny s pěti zeměmi SVE – Českou republikou, Maďarskem, Polskem, Slovenskem a Estonskem. Na druhé straně byla připravenost Slovenska, Litvy, Lotyšska, Rumunska a Bulharska popsána jako nedostatečná. Komise těmto zemím namísto vstupních jednání nabídla intenzivnější formy předvstupní spolupráce a pravidelná hodnocení jejich pokroků v přípravách na vstup (Evropská komise 1997a).

Rozhodnutí zahájit vstupní jednání s Českou republikou odůvodnila Komise následovně:

- „Česká republika vykazuje znaky demokratického státu se stabilními institucemi zaručujícími dodržování zákona, lidská práva a respektování a ochranu menšin.

Návrat do Evropy: od sametové revoluce po vstup do Evropské unie

- Českou republiku je možno pokládat za stát s fungujícím tržním hospodářstvím a měla by být schopna ve střednědobém výhledu vypořádat se s konkurenčními tlaky a působením tržních sil v rámci Unie;

- bude-li Česká republika pokračovat v úsilí zaměřeném na přejímání *acquis* v oblasti jednotného trhu a posílí-li probíhající práce na jeho implementaci, měla by být schopna ve střednědobém výhledu *acquis* uplatnit v plném rozsahu. Zvláštní úsilí včetně investic bude nutno vynaložit při uplatňování *acquis* v sektorech, jakými jsou zemědělství, životní prostředí a energetika. Má-li mít Česká republika struktury potřebné k uplatňování a dodržování *acquis* v plném rozsahu, nevyhne se dalším administrativním reformám“ (Evropská komise 1997b, s. 83–84).

Přes celkové pozitivní hodnocení připravenosti země nepostrádalo hodnocení Komise kritiku přístupu české vlády k přípravě na začlenění do Evropské unie. Komise deklarovala, že „Česká republika, která věří ve svůj pokrok při plnění závazků vyplývajících z členství v Evropské unii, občas projevuje známky neochoty připustit existenci vlastních obtíží a vyhledávat společné přístupy k jejich řešení“ (Evropská komise 1997c, s. 13). Tuto kritiku potvrdil i vedoucí Delegace Evropské komise v České republice Joannes ter Haar: „byli bychom rádi, kdyby tento závazek byl mnohem otevřeněji vyjádřen“ (*Financial Times* 1997).

Avis specificky uvádí nedostatky zejména v oblasti implementace legislativy a vytváření efektivní administrativy: „K tomu, aby ČR měla ve střednědobém výhledu administrativní struktury nezbytné pro základní práce v oblasti účinné aplikace a uplatňování *acquis*, bude nutné vynaložit značné a trvalé úsilí. Dosud není možné rozhodnout o tom, kdy nabude soudnictví ČR, jehož úloha je neméně významná, způsobilosti tuto úlohu účinně plnit“ (Evropská komise 1997b, s. 83). V politické oblasti Komise poukázala na diskriminaci Romů a neexistenci adekvátního tiskového zákona. Obdobně kriticky hodnotila Komise nedostatky v ekonomické sféře, zejména neadekvátní rozhodovací procesy v řízení podniků a bank, nutnost restrukturalizace podniků a zpřísnění dozoru nad kapitálovým trhem. Jako příklad rozhodnutí, které bylo v rozporu s obsahem asociací dohody, zmiňuje zavedení dovozních depozit, o němž v rámci ozdravných ekonomických opatření rozhodla v dubnu 1997 vláda (Evropská komise 1997b, s. 12–35).¹⁴

Reakce na hodnocení Komise nebyly jednotné. Většina českých politiků kritiku Bruselu akceptovala. Například zahraničněpolitický expert sociálních demokratů Lubomír Zaorálek varoval před „zlehčováním výhrad prezentovaných Evropskou unií“. Obdobně se vyjádřil i poslanec Občanské demokratické aliance (ODA)¹⁵ Daniel Krou-

¹⁴ Bylo zřejmé, že česká vláda podcenila význam této otázky pro Evropskou unii, která proti tomuto schématu ostře protestovala. Ke zrušení depozit přinutila vládu v srpnu 1997 až jejich malá účinnost a hrozba arbitrážního řízení ze strany Unie. Viz Evropská komise (1997c) a *Lidové noviny* (1997a).

¹⁵ ODA byla pravcovou stranou, která se podílela na dvou koaličních vládách Václava Klause. Pro volby v roce 1998 se spojila s KDU-ČSL. Unii svobody a Demokratickou unií do tzv. Čtyřkoalice, která po volbách přešla do opozice. Ve volbách v roce 2002 strana již nekandidovala a v roce 2007 zanikla.

pa, který prohlásil, že „bruselský dokument kritizuje ČR za řadu věcí, které jsou předněm výhod také některých českých politických sil“. Na druhé straně, ministr zahraničí Josef Zeleniec označil výkyv Evropské unie za okrajové: „na všechno nebude v Praze zcela totožný názor. Já to považuji za velmi okrajové věci“ (*Lidové noviny* 1997b, 1997c).

Kritika ze strany Komise poskytl další důkaz toho, že přes vlastní sebereprezentaci o vysoké míře připravenosti zaostávaly přípravy České republiky na členství v mnoha standardních financování ODS, přispěla v listopadu k překvapivému pádu Klausovy vlády a k ustavení úřednické vlády bývalého guvernéra ČNB Josefa Tošovského. Nové parlamentní volby v červnu 1998 vedly k vytvoření menšinové vlády, kterou vedla více proevropská ČSSD pod vedením Miloše Zemana. Jak Tošovského, tak Zemanova vláda znovu obnovily úsilí České republiky o dosažení unijního členství a snažily se o zlepšení vztahů s Evropskou unií, které byly za Klausovy vlády napjaté.¹⁶ Pod jejich vedením se České republice podařilo významně zintenzivnit své přípravy na unijní členství. Na pozadí tohoto dění se České republice podařilo v červenci 1997 naplnit další významný zahraničněpolitický cíl, když byla spolu s Polskem a Madarskem pozvána ke vstupu do NATO. O dva roky později se tyto tři bývalé členské země Varšavské smlouvy staly plnoprávnými členy Severoatlantické aliance.

1.7. Přístupové negociace

V prosinci 1997 potvrdil Lucemburský summit Evropské unie návrh Komise na zahájení jednání s pěti pokročilými zeměmi SVE a Kypr. V souladu s principem „diferenciace bez diskriminace“ Evropská rada rozhodla o zahájení vstupních rozhovorů se všemi kandidáty a zároveň deklarovala, že se země zařazené do pomalejší skupiny mohou v případě dostatečného pokroku v aplikaci *acquis* a plnění stanovených podmínek členství připojit v průběhu počáteční fáze vstupních rozhovorů k první skupině (Evropská rada 1997).

Evropská rada také schválila posílenou představní strategii a vyšší představní financování podporu k přípravě kandidátských zemí na členství. Základním pilířem posílené představní strategie se stal nový nástroj, tzv. *přístupové partnerství*, které Rada nařídila Komisi připravit pro každou z kandidátských zemí do března 1998 (Evropská rada 1997).

Tyto dokumenty měly stanovit priority příprav na členství pro každou z kandidátských zemí. Kandidátské země mohly využít prostředky z programu PHARE a dvou nových programů představní pomoci – ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) a SAPARD (Support for Agriculture and Rural Development). Od roku 1998 Komise monitorovala postup představních příprav a své hodnocení kandidátských zemí publikovala v ročních *Pravidelných zprávách o pokroku kandidátských*

zemí v přípravách na členství v Evropské unii (Regular Reports).¹⁷ Finanční podpora byla vázána na výsledek pravidelných hodnocení pokroku v aplikaci legislativy Evropské unie. V případě selhání v plnění závazků obsažených v Evropské dohodě, naplnění Kodančských kritérií a implementaci přístupového partnerství mohla být finanční pomoc Evropské unie zastavena (Evropská rada 1998b).

Asociační partnerství uzavřené mezi Českou republikou a Evropskou unií po sérii vzájemných konzultací stanovilo Praze řadu krátkodobých a střednědobých cílů, jejichž společným jmenovatelem bylo urychlení příprav na členství v Unii. Určené prioritní oblasti, kterým měla Česká republika věnovat zvláštní pozornost, byly totožné s doporučeními Komise z července 1997 (Evropská komise 1998). Česká republika, ač označována za jednu z nejlépe připravených zemí, byla předněm časté kritiky ze strany Komise. Tato kritika se odrazila zejména v Pravidelných zprávách za rok 1998 a 1999.¹⁸ Připravenost země se postupně zlepšovala, což bylo reflektováno zejména v Pravidelné zprávě z roku 2002, těsně před ukončením vstupních vyjednávání.

Unie oficiálně otevřela rozšiřovací rozhovory se všemi žadatelstvími zeměmi 30. března 1998. Význam tohoto okamžiku pro Českou republiku označil tehdejší český ministr zahraničí Jaroslav Šedivý za historickou příležitost, která zemi umožní „zajímout zasloužené postavení v srdci Evropy – pozici, ze které byla vyloučena vzhledem k historickým důvodům a komunismu“ (James 1998, s. 1). Následující den Praha – spolu s dalšími pěti členy první skupiny kandidátů – zahájila první fázi vstupních jednání, která měla po několika letech vyústit v přijetí země za člena Evropské unie. Tato jednání se nicméně ukázala jako nesmírně obtížná a komplexní a představovala významný test pro kandidátské země. Podle Pavla Telického, vedoucího delegace pro jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii, byla tato jednání „bezprecedentní z hlediska komplexnosti, věcného záberu, technické náročnosti a také politické významu, těžko srovnatelná s čímkoli v naší dosavadní historii“ (Euractiv 2004a, s. 1).

Přístupová jednání byla rozdělena do dvou hlavních etap. První fáze, tzv. screening, se soustředila na porovnávání legislativy Evropské unie s národní legislativou v jednotlivých oblastech. Do této části vstupních jednání vstoupily všechny kandidátské země. V praxi to znamenalo, že zástupci Evropské komise představitelům kandidátských zemí podrobně vysvětlili danou oblast *acquis* a poté prostřednictvím bilaterálních rozhovorů zjišťovali, v jakém stavu se národní legislativa nachází.¹⁹ Identifikace problémů byla hlavním úkolem screeningu a z tohoto hlediska byla evropská legislativa rozdělena na normy, jež byla kandidátská země schopna bez problémů převzít; normy, které byla kandidátská země schopna převzít do okamžiku vstupu, a normy, které byla kandidátská země schopna převzít po tzv. přechodném období. Celé *acquis* bylo pro počáteční screening a následujících jednání rozděleno do 31 kapitol. I po oficiálním ukončení

¹⁷ Tyto zprávy jsou k dispozici na: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/keydocuments/reports_1998_en.htm.

¹⁸ Hlavní vyjednatel Pavel Telicka však argumentoval, že hodnocení Evropské komise bylo často méně přesné, než by se dalo očekávat (Telicka 2000, s. 1).

¹⁹ Odhaduje se, že na počátku vyjednávání odpovídala legislativa České republiky právním normám Evropské unie přibližně ze 70 % (Vevertková 2001).

této fáze probíhal tzv. dodatečný screening (*update screening*), tedy screening Legislativy Evropské unie, která vstoupila v platnost až po skončení screeningu v dané oblasti. V případě České republiky byl screening oficiálně ukončen v červenci 1999, ale poté ještě – v souvislosti s Agendou 2000 – se konal dodatečný screening v oblasti zemědělství, regionální politiky a rybníkářství a rybníkářské legislativy (Telicka 2000). Navíc bylo možné se k problémovým kapitolám ještě později vrátit.

Výsledky screeningu sloužily jako podklad pro druhou fázi negociačního procesu, kterou představovala již samotná formální vyjednávání o specifických podmínkách naplnění jednotlivých kapitol *acquis*. Jednalo se o kvalitativně novou etapu, v níž probíhala bilaterální jednání mezi Evropskou unií a každou z kandidátských zemí, respektive jejich vyjednávacími týmy. Tato fáze vyjednávání byla zprístupněna pouze užší skupině zemí – tzv. lucemburské skupině,²⁰ která v listopadu 1998 zahájila jednání nad prvními kapitolami, jež prošly screeninem. Tato jednání se soustředila zejména na tzv. přechodná období (*transitional periods*). Země, jež usilují o členství v Evropské unii, musí přijmout a implementovat celý *acquis* bez trvalých výjimek. Nicméně kandidátské země mohly vyjednat přechodná období, která jim garantují dočasný odklad implementace specifických částí *acquis*. V těchto případech se na ně legislativa Evropské unie nevztahuje ihned po vstupu, ale až po vypršení dojednané časové lhůty. Země, která usilovala o přechodné období, musela předložit detailní plán se závaznými termíny pro implementaci *acquis* a prokázat, že její žádost byla odůvodněná a v dané oblasti již dosahuje pokroku (Baun 2002, s. 3). O přechodná období mohla požádat i samotná Evropská unie a její členská země.

Kandidátské země v jednáních požadovaly přechodná období zejména v oblastech *acquis*, které představovaly značné adaptační nároky a vysoké požadavky na finanční náklady, například v oblasti životního prostředí, energetiky a infrastruktury. V oblastech, které se přímo dotýkaly fungování vnitřního trhu či hospodářské soutěže, je obecně Evropská komise nebyla ochotna akceptovat, a pokud ano, pak jen po velice omezenou dobu (Jakš 2001, s. 1). Přestože Evropská komise dala nejednou najevo, že půjde o zcela výjimečný nástroj, požadavky na přechodná období nakonec dosahovaly několika stovek. Obecně však platilo, že kandidátské země původně plánovaly mnohem větší počet přechodných období, než o jaký nakonec požádaly. To se týkalo i České republiky, kde vláda nejprve hovořila o značném objemu přechodných období, ale v únoru 2001 jej snížila téměř na polovinu. Vzhledem k rostoucí konkurenci mezi žadateli bylo toto rozhodnutí motivováno snahou urychlit vyjednávání, dokončit co největší počet kapitol, a zvýšit tak šance země na přistoupení. Postup stažení žádosti o přechodná období se však často setkával se značnou opozicí na domácí půdě (Hobza 2001a). Vyjednávání přechodných období se tak často odtráželo i v diskuzích na národní úrovni a veřejnost zejména v kandidátských zemích podle jejich výsledku poměřovala úspěšnost či neúspěšnost svých negociačních týmů.²¹

Přistoupení jednání probíhala podle specifického postupu. Ke každé kapitole vláda kandidátské země vyhotovila a předala tzv. poziciční dokument (*Position Paper*), v němž

²⁰ Tuto skupinu zemí, kam patřily Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovinsko, Estonsko a Kypr, Komise v červenci 1997 vyhodnotila jako nejlépe připravenou pro vstupní jednání.

²¹ Pro hodnocení úspěšnosti vstupních negociací v případě České republiky viz Witzová (2004).

monitorovala pokrok v dané oblasti a navrhovala přechodná období. Na základě tohoto dokumentu pak Komise navrhla a Evropská rada jednomyslně schválila ke každé kapitole tzv. společnou pozici (*Common Negotiating Position*), v níž Evropská unie mohla předložit požadavky na svá vlastní přechodná období. Jednotlivé kapitoly byly projednávány podle stupně jejich obtížnosti. Ty kapitoly, u kterých se předpokládalo jen malé množství obtížných otázek a třecích ploch, a u nichž byl tudíž postup jednodušší, byly řešeny jako první. Naopak kapitoly, jež dávaly tuší intenzivní vyjednávání a střety, byly obvykle uzavírány jako poslední. Taktó uzavřené kapitoly však mohly být kdykoli opět znovu otevřeny, a to až do okamžiku, dokud nebyla ukončena jednání o všech 31 kapitolách. Pokud tak zůstaly nějaké nedotčené aspekty či problematické body, mohly se řešit i později. I přes oficiální ukončení přístupových rozhovorů na summitu Evropské rady v Kodani v prosinci 2002 probíhala jednání *de facto* až do února 2003 (Euractiv 2004a, s. 1).

U některých kapitol se jejich vyjednávání ukázalo obtížnější než u jiných, a to vzhledem k jejich technické komplexnosti, finančním dopadům či politické citlivosti. Mezi ně patřily kapitoly, které se týkaly volného pohybu osob a kapitálu. Evropská unie u volného pohybu osob, z obav z masivního přílivu pracovníků z nových členských zemí po vstupu, trvala na pružném (maximálně sedmiletém) přechodném období pro omezení pohybu pracovníků ze zemí SVE. Nejsilnějšími stoupenci tohoto opatření byly Německo a Rakousko, které se obávaly, že jejich pracovní tly budou vystaveny největšímu přílivu levné pracovní síly a budou muset absorbovat až dvě třetiny ekonomických migrantů z nových členských zemí (Hobza 2001b). Česká republika a další země SVE s tímto omezením nesouhlasily. V obdobném duchu si kandidátské země, včetně České republiky, prosadily přechodné období v oblasti volného pohybu kapitálu z obav, že by bohatší cizinci mohli rychle skupit tamní relativně levné nemovitosti. Česká republika tak cizincům bez trvalého pobytu neumožnila na svém území na omezenou dobu pět až sedmi let (s možností prodloužení) nákup zemědělské a lesnické půdy a nemovitosti pro rekreaci bydlení. Ostatní kandidátské země u této kapitoly vyjednaly obdobné přechodné podmínky.

Mezi další kapitoly, jejichž vyjednání bylo velmi obtížné, patřily zemědělství a regionální (nebo kohezní) politika, a to zejména vzhledem k jejich finančním a rozpočtovým dopadům. Jelikož Společná zemědělská politika (SZP) představuje téměř 45 % celkových výdajů z unijního rozpočtu, snažila se Evropská unie omezit rozpočtový dopad rozšíření přechodnými obdobími u přímých platb zemědělcům v nových členských zemích. Zemědělci z těchto zemí tak neměli dostávat přímé platby v plné výši ihned po vstupu; tyto platby měly narůstat fázovým způsobem, až se během deseti let (do roku 2013) vyrovnají výši platb pro staré členské země (Dehousse a Coussen 2002, s. 2). Tento postup se u zemědělců z kandidátských zemí, kteří argumentovali, že nižší výše platb z nich činí občany druhé kategorie, setkal s mohutným odporem. Zemědělci v období před vstupem požádali v Praze a dalších kandidátských zemích masové demonstrace a manifestace, kde žádali rovné zacházení a vyzývali k zastavení tak očividné diskriminace. Nicméně nespokojeny byly i členské země, které se obávaly negativních dopadů na unijní rozpočet a výše přímých platb pro nově přistoupivší země se jim zdála příliš vysoká (Havel 2002).

Evropská unie postupovala obdobně i u kapitoly, která se věnovala regionální politice představující třetímu unijního rozpočtu. Zde se snažila zmírnit dopady rozšíření na společný rozpočet omezením příjmů ze strukturálních a kohezních fondů pro členskou zemi na úroveň 4% národního HDP, čímž omezila výši podpory, kterou mohly relativně chudé nové členské země obdržet. Tvrdí jednání mezi kandidáty a Evropskou unií o finančních aspektech této kapitoly probíhala až do samotného konce vyjednávání. Nakonec bylo dohodnuto, že Česká republika obdrží asi 2,33 miliard eur z výdajů kohezní politiky na období 2004–2006 (Euractiv 2004b), což bylo podstatně více, než získala celkem v rámci předvstupních programů PHARE, SAPARD a ISPA.²²

Přechodná období byla pro všechny kandidátské země také dojednávána ve dvou dalších významných oblastech unijní politiky, a to u Schengenského dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích a HMU. V prvním případě obavy Evropské unie, že kandidátské země mají neadekvátní hraniční kontroly, vedly k dohodě o odložení jejich vstupu do schengenského prostoru do doby, než bude dostatečně posílena ochrana hranic s nečlenskými zeměmi. Česká republika a další země SVE, které do Evropské unie vstoupily v roce 2004, se nakonec mohly připojit k schengenskému prostoru v prosinci 2007. V případě HMU se všechny kandidátské země zavázaly přijmout společnou měnu euro, nicméně bylo dohodnuto, že tak učení v určité době v budoucnosti, kdy budou splňovat přísná kritéria ohledně veřejného deficitu, státního zadlužení a další ekonomická kritéria, která byla Maastrihskou smlouvou stanovena pro členství v eurozóně. Ze země SVE se jako první do HMU zapojilo Slovensko v roce 2007, které o dva roky později následovalo Slovensko. Většina zemí SVE, včetně České republiky, však bude ještě na členství v HMU čekat poměrně dlouho.

1.8. Smlouva o přistoupení a členství

V průběhu vstupních vyjednávání byla v prosinci 2000 odstraněna významná překážka rozšíření, když členské země dosáhly dohody nad Smlouvou z Nice. Tato dohoda byla kompenzací za předchozí selhání v prosazování institucionální reformy v rámci Amsterdamské smlouvy a upravila rozhodování v rámci unijních institucí tak, že Evropská unie o 25 či více členech mohla efektivně fungovat. Stala se tak klíčovou podmínkou pro velké rozšíření o 10 či více zemí, které se nyní jeví stále reálnější, poněvadž z dohodového protokolu k Amsterdamské smlouvě vyplývalo, že rozšíření Evropské unie o více než pět nových členů nebude možné bez institucionální reformy.

Na svém summitu v Laeenu v prosinci 2001 Evropská rada oznámila, že Unie je „odhodlána ukončit přístupová jednání s kandidátskými zeměmi, které jsou na to připraveny, do konce roku 2002 tak, aby se mohly zúčastnit volbě do Evropského parlamentu v roce 2004 jako plnoprávní členové“ (Evropská rada 2001, s. 3). Předě dvěma lety na svém summitu v Helsinkách v prosinci 1999 Evropská rada rozhodla, že druhá skupina zemí, kam patřilo Slovensko, Litva, Lotyšsko, Bulharsko, Rumunsko a Malta,

účinnila dostatečný pokrok v jednání, aby s ní mohla být v únoru 2000 zahájena formální vstupní jednání (Evropská rada 1999). Vstupní jednání s „laenskou desítkou“ (všechny země sítědi na východní Evropě bez Bulharska a Rumunska plus Kypr a Malta) tak byla završena na summitu Evropské rady v Kodani 12. a 13. prosince 2002. Během intenzivních jednání byly v Kodani dokončeny zbyývající kapitoly a dořešena alokace finančních prostředků na období let 2004–2006, i když v případě České republiky negociační proces pokračoval až do konce ledna 2003 (Pavlík 2003). Evropská rada tehdy potvrdila, že se 10 kandidátských zemí²³ k Evropské unii připojí 1. května 2004 po podpisu a ratifikaci se 10 kandidátských zemí. Splnil se tak dánský sen označovaný jako „z Kodaně do Kodaně“, neboť před devíti lety byla právě v tomto městě dohodnuta politická a hospodářská kritéria pro vstup země do Evropské unie (Cibřian 2002).

Po skončení summitu v Kodani byla finální verze přístupové smlouvy předána k přípravě Komisi a Evropskému parlamentu a Radě ke schválení. Smlouva o přistoupení byla poté slavnostně podepsána hlavami států a vlád všech členských a kandidátských zemí 16. dubna 2003 v Athénách.

Dalším krokem byla ratifikace přístupové smlouvy všemi členskými a kandidátskými zeměmi. Zatímco v členských zemích je ratifikace obvykle realizována parlamentní cestou, v přístupujících zemích je obecně součástí tohoto procesu i referendum. Podle Ústavy České republiky a jejího článku 10a je ratifikace mezinárodní smlouvy podmíněna třípětinovým souhlasem obou komor Parlamentu (Kral 2005). Ústavní činitelé se však rozhodli vůbec poprvé v historii uplatnit institut referenda, který *de facto* rozhodnutí Parlamentu nahradil (Pavlíček 2000). Jelikož v českém právním řádu neexistoval rámecový zákon o celostátním referendu, bylo nutno přijmout úpravu formou zvláštního ústavního zákona, neboť podle čl. 2 odst. 2 Ústavy může pouze ústavní zákon stanovit, kdy a jak bude lid vykonávat moc přímo (Kral 2005). Ústavní zákon o referendu byl schválen 9. prosince 1999; pro jeho přijetí se vyslovilo 121 ze 186 poslanců (*Integrace* 2000).

Referendum proběhlo v České republice ve dnech 13. a 14. června 2003. Předcházela mu řada informačních akcí, které osvětlovaly vstup České republiky do Evropské unie (například nejruznější semináře, konference, prezentace, diskuze s odborníky apod.). Čeští občané měli možnost před konáním referenda nalézt úplné znění smlouvy na stránkách ministerstva zahraničí a každý občan také obdržel desetistránkový leták se základními informacemi o Smlouvě a podmínkách vstupu (Čiháková 2003). Ministerstvo zahraničí k tomuto účelu zřídilo také zvláštní webový portál Euroskop. Vstup do Evropské unie podporovaly všechny parlamentní politické strany s výjimkou KSČM, přičemž pouze na straně ODS byla v prezentaci postoje ke vstupu patrná jistá rozpolcenost (viz kapitolu 2) (Baun, Dítř, Marek a Šaradín 2006).

Referendum nakonec skončilo kladným výsledkem, kdy se 77,33% českých občanů vyslovilo pro vstup do Evropské unie. Účast v referendu byla pouhých 55%, což bylo méně než průměrná účast (58%) v osmi zemích SVE, kde se referenda konala. Na základě kladného výsledku referenda a po úspěšné ratifikaci ve všech členských

²² V roce 2003 Česká republika čerpala přibližně sto sedmdesát milionů eur (Pavlík 2003).

²³ Viz *Official Journal of the European Union*, L 236, Vol. 46, 23 September 2003.

i kandidátských zemích se Česká republika stala 1. května 2004 plnoprávným členem Evropské unie. Pro řadu Čechů však „plné členství“ začalo až o několik let později, kdy 21. prosince 2007 Česká republika s osmi dalšími novými členy oficiálně přistoučila k schengenskému prostoru, což Čechům umožnilo svobodněji cestovat v rámci Evropy bez hranic.²⁴

²⁴ V tento den byly odstraněny pasové kontroly na vnitřních hranicích. Integrace České republiky do schengenského prostoru byla plně dokončena 30. března 2008, kdy byly hraniční kontroly zrušeny také pro lety v rámci schengenské zóny na mezinárodních letištích.

2 | Domácí zdroje evropské politiky: národní identita, veřejné mínění, politické strany a elity

Česká unijní politika a její pozice k specifickým unijním tématům jsou ovlivňovány jak externími, tak interními faktory. Role externích faktorů (například aktivity ostatních členských zemí, rozhodnutí na unijní úrovni a mezinárodní události) je v této knize zkoumána v souvislosti se specifickými tématy a politikami. V této kapitole jsou podrobně zkoumány a analyzovány domácí faktory české politiky vůči Evropské unii. Tyto faktory zahrnují národní identitu, veřejné mínění a postoje politických stran a elit. Českou unijní politiku ovlivňují také zájmové skupiny, nicméně jejich role bude zkoumána v následujících kapitolách, jež se zaměřují na specifické politiky.

2.1. Národní identita a evropská integrace

Národní identita je významným faktorem, který vysvětluje postoje občanů a elit k Evropské unii. V případě České republiky je národní identita do značné míry utvářena komplikovanou historií země. Český národ dokázal přežít čtyři století habsburského útlaku, šest let německé okupace a čtyřicet tři let komunismu a sovětské nadvlády. Všechny tyto historické zlomy, které byly mnohem delší než období kontinuity, s sebou nesou negativní konotace a mají tendenci být vnímány jako nezdarý způsobené nikoli českým národem, nýbrž těmi ostatními (Brodský 2000).

Historie také částečně vysvětluje dnešní relativní slabiny české národní identity. Moderní český národ prošel několika obměnami a destrukcemi svého státu, změnami jeho hranic a různými formami vlády. Jeho kolektivní identitu (stejně jako identity dalších zemí SVE) ovlivnil také komunismus a zkušenost s totalitou (Druľák 2001, s. 14). Následkem toho mnoho Čechů ztratilo loajalitu ke svému státu a schopnost identifikovat se s ním (Musil 2000). Odcizení občanů od státních institucí vyústilo v nedůvěru, kdy se mnoho Čechů stalo spíše skeptickým vůči svému státu. To potvrzují i průzkumy veřejného mínění, ze kterých vyplývá, že Česká republika patří mezi země s velmi slabým smyslem pro patriotismus (Vlachová a Řeháková 2004, s. 28).