

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Denisa Wurstová**

**Teoretický rámec rozhodování v Evropské unii**  
**Případová studie východního rozšiřování**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2010**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Teoretický rámec rozhodování v Evropské unii vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Ostravě dne 14.12. 2010

Podpis

# Obsah

<b>OBSAH</b> .....	<b>3</b>
<b>1 ÚVOD</b> .....	<b>4</b>
<b>2 TEORETICKÉ ROZHODOVÁNÍ EU V PROCESU ROZŠÍŘOVÁNÍ</b> .....	<b>8</b>
2.1 STÁTY A ROZHODOVÁNÍ EU .....	8
2.1.1 <i>Evropský federalismus a jeho vliv na rozšiřování Evropské unie</i> .....	11
2.2 PRINCIP SUBSIDIARITY A PRINCIP FLEXIBILNÍHO MODELU ROZHODOVÁNÍ .....	15
2.2.1 <i>Princip subsidiarity</i> .....	15
2.2.1.1 <i>Subsidiarita z praktického hlediska</i> .....	17
2.2.2 <i>Flexibilní model rozhodování</i> .....	19
2.2.2.1 <i>Typy flexibilního modelu rozhodování</i> .....	21
2.2.2.2 <i>Flexibilní model rozhodování a jeho historie – teoretická reflexe</i> .....	23
2.2.2.3 <i>Přechodná období v rámci rozšiřování EU – nástroj flexibility</i> .....	25
<b>3 EVROPSKÉ INSTITUCE V PROCESU ROZŠÍŘOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>28</b>
3.1 PROCES VÝCHODNÍHO ROZŠÍŘOVÁNÍ A POZICE INSTITUCÍ EU .....	28
3.2 POZICE RADY EU PO ROZŠÍŘENÍ .....	31
3.3 POZICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU PO ROZŠÍŘENÍ.....	34
3.4 POZICE EVROPSKÉ KOMISE PO ROZŠÍŘENÍ.....	35
<b>4 EVROPSKÁ INTEGRACE A ROZŠÍŘOVÁNÍ SPOLEČENSTVÍ</b> .....	<b>38</b>
4.1 KANDIDÁTSKÉ A ČLENSKÉ STÁTY V PROCESU ROZŠÍŘOVÁNÍ .....	39
4.1.1 <i>Komparace přístupových procesů východního rozšíření se státy EFTA</i> .....	42
4.1.2 <i>Strategie rozšiřování</i> .....	43
4.1.3 <i>Princip kondicionality v přístupových jednáních</i> .....	45
4.1.3.1 <i>Příklad Slovenské republiky</i> .....	46
4.1.3.2 <i>Příklad České republiky</i> .....	47
4.2 POLITIKY ZVLÁŠTNÍ DŮLEŽITOSTI V PROCESU ROZŠÍŘOVÁNÍ .....	49
4.2.1 <i>Společná zemědělská politika</i> .....	49
4.2.2 <i>Azylová a vízová politika</i> .....	51
4.2.2.1 <i>Příklad Polska</i> .....	52
4.2.3 <i>Vnitřní bezpečnost v rámci zvláštního postavení Kypru</i> .....	54
<b>5 ZÁVĚR</b> .....	<b>56</b>
<b>6 BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>60</b>
6.1 PRIMÁRNÍ ZDROJE .....	60
6.2 SEKUNDÁRNÍ ZDROJE.....	60
6.2.1 <i>Literatura</i> .....	60
6.2.2 <i>Odborné časopisy</i> .....	61
6.2.3 <i>Internetové zdroje</i> .....	62
<b>7 ABSTRAKT</b> .....	<b>64</b>

# 1 Úvod

Evropská unie (EU) existuje již od roku 1993, ale dlouhé období fungovala jako druh entity bez právní subjektivity. Právní subjektivitu měly jen Společenství respektive Evropská společenství (ES), skládající se z Evropského společenství a z Evropského společenství pro atomovou energii, které fungují od roku 1958.<sup>1</sup> Třetím společenstvím bylo Evropské společenství uhlí a oceli, které bylo založeno na 50 let. V roce 2002 vypršela tato lhůta. EU, dříve pouze ES, tedy prošla dlouhým vývojem až ke svému dnešnímu postavení, kdy získala právní subjektivitu po ratifikaci Lisabonské smlouvy.

Společenství se během svého vývoje rozšířilo z původních 6 států až k současným 27 státům. Text zachycuje pohled pouze na poslední rozšiřování Společenství. Na počátku 90. let začal proces, na jehož konci v letech 2004 a 2007 došlo k největšímu vstupu nových členů do Společenství v dějinách. Společenství se rozšířilo o státy ze střední a východní Evropy.<sup>2</sup> I když předchozí rozšiřování nebudou zachycena, některé aspekty budou srovnávány s tímto posledním a specifickým rozšiřováním. Období od roku 1996 do okamžiku vstupu 10 nových členských států bude podrobněji zkoumáno. Časově však nelze zcela přesně vymezit danou problematiku, protože budou zkoumány i některé aspekty po vstupu do EU a okolnosti předchozích let.

Po nahlédnutí do historie evropské integrace, tedy do 70., 80. a 90. let minulého století, lze zjistit, že počet přijatých států byl vždy malý a rovněž okolnosti vstupu byly rozdílné. Vůbec poprvé vstupovaly státy, které byly poznamenány plánovanými ekonomikami a absencí demokratických struktur po dlouhou dobu. Již před zkoumáním problematiky rozšiřování, lze říci, že předvstupní vyjednávání a plnění podmínek bylo jedno z nejdelších v historii EU. Dlouhý proces rozšiřování nebyl podmíněn pouze transformací ekonomik kandidátských států, ale i z dalších důvodů, o kterých pojednává tato práce.

Cílem této práce je analyzovat dopad východního rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 na vybrané aspekty rozhodování EU v souvislosti s teorií federalismu. Nebudou zkoumány všechny politiky a všechna vyjednávání, ale budou analyzovány a ověřovány pouze zvláštní politiky a podmínky s úzkým zaměřením na rozhodování jak kandidátských, tak i členských států prostřednictvím institucí EU. V celé diplomové práci budou rovněž veškeré zkoumané aspekty analyzovány z hlediska klíčové teorie a její platnosti.

---

<sup>1</sup> Evropské společenství fungovalo až do roku 1993 pod názvem Evropské hospodářské společenství. Název byl změněn na základě Smlouvy o EU.

<sup>2</sup> V roce 2004, v rámci tohoto rozšiřování, vstoupili i Malta a Kypr, které jsou geograficky umístěny v jižní Evropě, ale jsou součástí rozšiřování Společenství o státy střední a východní Evropy.

Za esenciální teorii, která ovlivňuje rozhodování států, považuji federalismus. Zároveň předpokládám, že během svého vývoje se teorie federalismu stala více aplikovatelnou na současné fungování EU, a to v procesu rozšiřování. Vliv teorie bude zkoumán v celé diplomové práci. Patřičná pozornost bude věnována nalezení dnešní podoby teorie, protože není pravděpodobné, že by EU fungovala ve formě federace. Rovněž bude sledován potenciální vliv při rozšiřování.

Na tomto místě je nutné podotknout, že diplomová práce je zaměřena na hledání prvků federalismu v rozšiřovacím procesu, nelze vyloučit i vlivy jiných teorií. Teorie intergovernmentalismu je možno také aplikovat na rozhodování v procesu rozšiřování. Přesto, že jsem vybrala jako klíčovou teorii federalismus, intergovernmentalismus lze v některých oblastech vyjednávání nalézt, a to zejména v oblastech citlivých politik. Zde může být patrný vliv národních zájmů.

S federalismem souvisí důležité prvky, které posouvají integraci, a to princip subsidiarity a flexibilní model rozhodování v EU. Předpokladem v oblasti těchto principů je domněnka, že se objevuje jejich pozitivní vliv na kandidátské státy již před vstupem do EU.

V procesu rozšiřování EU jsou jeho neoddělitelnou součástí vyjednávání v rámci institucí EU. Hypotézou pak je, že v rámci institucí dochází k ovlivnění členskými státy, které zde mohou prosazovat své zájmy. Na základě této premisy lze rovněž předvídat, že by mohla integrace, s ohledem na fungování institucí před vstupem a po vstupu států východního rozšíření, zpomalit.

Přístupová jednání s kandidátskými státy byla složitá. Státy musely být motivovány. Zároveň byl vytvářen nátlak, díky němuž bylo pravděpodobné, že státy měnily své postoje nebo chování ve vztahu k institucím či úkolům v předvstupním vyjednávání.

V oblasti vyjednávání lze zdůraznit tzv. politiky zvláštní důležitosti, které nebyly vybrány nahodile. Vyjednávání v těchto oblastech bylo dlouhé a složité zejména z důvodu citlivosti a důležitosti pro kandidátské státy. Základní domněnkou v oblasti vyjednávání konkrétních zvláštních politik je, že v některých oblastech se federalismus neuplatňuje a obrací se spíše k uplatňování národních zájmů na mezivládním principu.

Pro zpracování diplomové práce jsem využila čtyř metod, a to metody případové studie, analýzy, komparace a částečně chronologické metody.

Metoda případové studie je nejzásadnější metodou této práce, která byla využita v praktické části stati. Na příkladech konkrétních států byly znázorněny vlivy členských států a EU při působení na kandidátské státy. Princip kondicionality bude teoreticky charakterizován a rovněž prakticky aplikován na kandidátský stát. Typickým příkladem je

Slovensko. Zvláštní charakteristiky lze spatřovat u České republiky v oblasti vyjednávání o finanční perspektivě a o přechodných opatřeních. Polsko se zase specificky projevovalo v oblasti zvláštních politik, konkrétně v oblasti azylové a vízové politiky. Speciální národnostní problém v oblasti vnitřní bezpečnosti tvořilo postavení Kypru během vyjednávání o vstupu do EU.

Metoda komparace byla využívána v částech práce, kde je zachyceno srovnání rozšiřování o státy střední a východní Evropy s předchozími rozšiřovacími procesy.<sup>3</sup> Komparace nebude aplikována pouze na komparaci rozšiřovacích procesů, ale i na srovnání různých pohledů na projevy federalismu včetně mého vlastního názoru.

Analýza pak přináší další pohled na důležité aspekty, které se v diplomové práci vyskytnou a přináší rozbor směrem k pochopení jednotlivých hypotéz.

Chronologická metoda je využita při pohledu do historie některých procesů.

Vlastní práce je členěna do tří kapitol. V první části je podán výklad o teorii federalismu a jeho vliv na rozhodování států. Dále je zde zachycen vliv principu subsidiarity a flexibilního modelu rozhodování, které v rámci EU fungují, mohou mít federalistické tendence a působit na kandidátské státy. V druhé části je popsán a analyzován vztah institucí k rozšiřování, role v předvstupním procesu a také proměna jejich pozice po východním rozšíření.

Za stěžejní považuji kapitolu, která zachycuje vztah kandidátských a členských států a zvláštní politiky EU. V této kapitole budou uvedeny příklady již zmíněných států, na kterých budou aplikovány konkrétní poznatky z oblasti vyjednávání mezi státy. V druhé části této kapitoly pak budou vybrány politiky se zvláštní důležitostí, které jsou zde vyzdvihnuty z hlediska jejich problematičnosti při vyjednávání.

Problematika rozšíření EU o státy střední a východní Evropy je v české a cizojazyčné literatuře poměrně dobře dostupná, stejně jako teorie federalismu, která byly využita při teoretickém zakotvení diplomové práce.

Komplexní pohled na oblast federalismu podává Burgess (2000 a 2005) a celý proces evropské integrace za posledních 50 let předkládají Andrea Ott a Ellen Vos (ed. 2009).

Zajímavý pohled na evropská studia podávají Michelle Cini a Angela K. Bourne (ed. 2006), kde jsou aspekty nejen oblasti rozšiřování, ale i jiné oblasti evropských studií užívány ve formě komparací a analýz, které mohou být využity i v budoucnosti.

---

<sup>3</sup> Při komparaci s předchozími rozšiřovacími procesy nebudou srovnávány všechny rozšíření v celém rozsahu, ale pouze některé zajímavé aspekty, které se vážou k tématu.

Další neméně důležité jsou práce Vlastimila Fialy (2007) sumarizující teoretický rámec rozhodování a Roberta Zbírala (2008) zaměřující se na rozhodování v Radě EU.

Velkou část zdrojů tvoří časopisy a vědecké práce. V tištěné verzi je třeba zmínit časopis Mezinárodní vztahy, ve kterém autoři zachycují rozšiřování EU z různých pohledů, a to např. v oblasti přechodných opatření. Zdrojem důležitých názorů a faktů byla elektronická databáze časopisů a vědeckých prací <<http://www.jstor.org>>, kde byly dohledány teze a názory např. Bulmera a Patersona (1996), kteří představují Německo a jeho měnící se role a postavení v rámci EU a v souvislostech i při rozšiřování, Bermana (1994), který diskutuje subsidiaritu v praktickém fungování EU nebo Ersbolla (1994), který se zabývá institucemi po vstupu do EU atd.

Mezi další zdroje patří webové stránky Ministerstva vnitra ČR <<http://web.mvcr.cz>>, dále portály <<http://www.euroskop.cz>> a <<http://euractiv.cz>> .

Z hlediska účelnosti je diplomová práce využitelná jako nový pohled na velké rozšiřování Evropské unie z různých úhlů pohledu a pro zkoumání vlivu teorie při tomto procesu.

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své diplomové práce Doc. PhDr. Vlastimilu Fialovi, CSc. za velice vstřícný přístup.

## **2 Teoretické rozhodování EU v procesu rozšiřování**

Pro vlastní pochopení tématu Teoretický rámec rozhodování, ve kterém jsem se zaměřila na rozhodování v době rozšiřování EU o 12 nových států, je potřeba zejména specifikovat, jaký vliv a do jaké míry má určení teorie, dle které se státy rozhodovaly. Protože, ať už vybereme jakékoliv období, vždy je rozhodování států ovlivněno něčím vnějším, teorií. Pro rozšiřování EU a fungování institucí je nejbližší teorie federalismu, která bude pro časovou periodu rozšiřování přiblížena v první části této kapitoly. Pro pochopení utváření vztahu federalismu a procesu rozšiřování zde bude zahrnut rovněž historický exkurz.

V další části kapitoly bude obrácena pozornost na princip subsidiarity a flexibilního modelu rozhodování, které patří mezi prvky federalismu a jsou uplatňovány v rozhodování institucí EU. Zvláštní pozornost bude věnována realizaci obou principů v praktickém fungování EU i ve vztahu k oblasti rozšiřování. Základním předpokladem je, že oba principy v praxi EU a při rozšiřování fungují.

### **2.1 Státy a rozhodování EU**

Rozhodování v Evropských společenstvích (ES) a později i v Evropské unii (EU) je silně ovlivněno procesem evropské integrace. Již od počátku fungování Společenství a v každém období se projevují různé teoretické názory. Od nich se pak odvíjí teorie, z kterých lze odvodit, jakou roli by měly hrát státy.

Odborníci, kteří zkoumají historii evropské integrace, poukazují na to, že největší pozornost je upřena na tzv. velké teorie, mezi které patří např. federalismus nebo funkcionalismus. Na aktuální dění a rozhodování v EU jsou však spíše zaměřeny teorie tzv. středního dosahu. Zde se zařazují zejména teorie racionální volby, teorie her, teorie nového institucionalismu nebo analýza politických sítí. Tyto jsou zaměřeny zejména na současné fungování EU.

Pro potřeby této práce se budu orientovat pouze na federalismus a jeho vliv v současné EU. Je nutné se vrátit na počátek fungování Společenství, protože již od počátku se projevovaly prvky federalismu. Během celého období prošel federalismus vývojem, který může přinést vliv na současné fungování Společenství. Nejen federalismus prošel vývojem, ale současně se vyvíjely i evropské státy. Odpůrci mohou namítat, že následkem války vznikly Spojené státy americké. Na základě dějin však lze říci, že v tomto případě boj za svobodu spíše státy spojil. Evropa je kontinentem mnohonárodnostním, kde si chce každý stát

zachovat svou jedinečnost, svou vládu, parlament i moc. Proto plná federalizace nepřipadá v úvahu, protože by hrozila nadvláda jednoho či skupiny států.

Na konci 40. let a počátkem let 50. se vítěznou teorií federalismus nestal.<sup>4</sup> V tomto období nebyla teorie federalismu uplatňována na rozhodování ve Společenství, nýbrž na úrovni Rady Evropy. Ta byla vytvořena jako mezinárodní organizace, i když ambice měla jistě zpočátku větší. Nikdy však nebyla vytvořena Evropská federace.

Vlivem válečných událostí evropská integrace nesměřovala k federalismu. Základním problémem byla národní suverenity, které se, i když jen částečně, měly státy vzdát. Státem, který proti federalismu nejvíce bojoval, se stala Velká Británie. Proto se integrační snahy posunuly do mezivládního přístupu.

Federalismus poválečného období je spojen se jmény Emery Reves, Altier Spinelli a Ernest Rossi,<sup>5</sup> i když své hlavní práce vytvořili již během války, tak je lze považovat za otce poválečného federalismu.

Jak již bylo řečeno výše, po válce spíše státy v Evropě bojovaly za nezávislost a národní suverenity, a proto nemohlo dojít k vytvoření federace. Nicméně federativní prvky provází politiku v EU, a to po další desetiletí. Došlo k vytvoření tří hlavních směrů federalismu v Evropě.

Prvním se stal demokratický radikalismus, ve kterém tvoří základ společná ústava, tedy federativní ústava, a parlament. Lze říci, že tento směr působí shora dolů, tzn., že se vytváří centralizovaná vláda, parlament i ústava. Postupně jsou oslabována nižší centra, v tomto smyslu vláda, parlament i ústava jednotlivých států, které jsou v daném okamžiku nezpůsobivé pro řešení problémů. Dalším z rysů demokratického radikalismu je ustavení federace a následně teprve její vlastní fungování. Představitelem tohoto směru je A. Spinelli. Nyní je demokratický radikalismus známý jako konstitucionalismus a je nejbližší dnešnímu chápání pojmu federalismus. Důkazem je současné fungování a postupné přenášení pravomoci na centrum v Bruselu, a to např. oblast společné obchodní politiky nebo společné zemědělské politiky. Také typ hlasování, kdy státy získávají ve stále menším počtu oblastí právo veta, je dalším příkladem přenášení moci na centrum. Jedním z rysů je rovněž

---

<sup>4</sup> BURGESS, Michael. Federalism. IN WIENER, Antje a DIEZ, Thomas (ed.). *European integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 27.

<sup>5</sup> FIALA, Vlastimil. a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. 1. vydání. Olomouc: Periplum, 2007, s. 26 – 27.

oslabování ústav a zde bych upozornila na přednost evropského práva nad právními předpisy členských zemí.<sup>6</sup>

Druhým směrem byl tzv. federalismus v postupných krocích. Praktické fungování tohoto směru lze spatřit v sektorově orientovaném ESUO a Euratomu, kde jednotlivé sektory postupně rozšiřují své pravomoci na další oblasti společných priorit. Představitelem federalismu v postupných krocích byl Jean Monnet. Později došlo k přerodu tohoto směru v nefunkcionalismus a následně nový neofunkcionalismus.

Třetím směrem je pak tzv. personální federalismus, který se stal základem pro transnacionalismus. Podstatu tvoří občan, který se aktivně podílí na rozhodování. V souvislostech Společenství je zahrnuta celá občanská společnost v Evropě. Transnacionalismus prosazuje cestu integrace změnou v oblasti sociální a kulturní, která je vyvolána společností.<sup>7</sup>

Zmíněné teorie se uplatňovaly spíše v minulosti, přestože politika EU má nyní rysy demokratického radikalismu. V současné EU však má největší vliv teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí, která však vychází z federalismu. Víceúrovňová vláda v podmínkách EU je zajištěna subsidiaritou, která je projevem federalismu. Je vlastně formou decentralizace kompetencí. Subsidiarita přináší rozdělení těchto kompetencí na jednotlivé vládní úrovně. Samozřejmě, kromě výlučných kompetencí svěřených např. Evropské komisi. Evropská komise je v rámci této teorie chápána jako vláda, avšak rozsah jejích pravomocí omezují členské státy. Evropská komise si nemůže dovolit přehlížet rozhodnutí, nesouhlas nebo postoj členského státu. Rozhodnutí je tedy výsledkem vyjednávání a kompromisu.<sup>8</sup>

Teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí je nyní velice dobře přijímána pro svou neutralitu a vynechání pojmů stát, národní či nadnárodní stát. Na EU totiž má vliv mnoho faktorů, díky kterým se vyvinula tato teorie. Faktory tvoří zejména smluvní základ EU, citlivost členských států na politiku EU, která působí na „domácí politiku,“ či různé postavení států při vstupu do EU zejména na základě jejich ekonomického postavení.

Jak již bylo zmíněno teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí má vliv na současné fungování EU. Tato teorie je totiž založena na decentralizaci prováděnou subsidiaritou a samotný název odkazuje na flexibilní model rozhodování. O obou bude pojednáváno níže.

---

<sup>6</sup> ŠMÍKOVÁ, Ivana. Evropská unie: Může se stát federalismus hlavní integrační teorií? *Acta Oeconomica Pragensia*, 2009, roč. 44, č. 1, s. 36 -37.

<sup>7</sup> Tamtéž s. 36 -37.

<sup>8</sup> Tamtéž.

Lze předpokládat, že cílem federalismu<sup>9</sup> je vytvoření fungující federace či celku s jejími rysy. K vytvoření federace však musí být určité pohnutky. Proto využijí dvou základních přístupů.

Mezi dva základní přístupy, které jsou odlišné z metodologického hlediska, jsou zařazeny Rikerův přístup „coming together“ a Stepanův přístup „holding together.“

Rikerův přístup je založen na třech hlavních důvodech pro sdružení států, a to vojenský, vlastenecký a omezení trhu s třetími státy. Nejvyšší význam přikládá Riker vojenskému důvodu, kdy federace vzniká jako ochrana jednotlivých států. Válku Riker považuje za počáteční instrumentální motiv vzniku federace.<sup>10</sup> Výchozím principem je vytvoření volného trhu uvnitř sdružených států, tedy federace, a upevnění takto vzniklého sdružení ve vztahu ke třetím zemím. Základem je trvalá vysoká životní úroveň ve vzniklém sdružení.<sup>11</sup>

Naproti tomu Stepanův přístup hovoří o federaci jako o potřebě udržet pohromadě sdružené území. Hlavním rysem tedy není sdružení samotné, ale následné zajištění ekonomického a politického vedení i za cenu přerozdělení moci na nižší celky. Tento rys se objevuje v EU v principu subsidiarity.<sup>12</sup>

Rikerův i Stepanův přístup nelze v rámci rozšiřování EU využít odděleně, neboť již zde lze říci, že oba přístupy ovlivňují vstup nových států do EU a žádný nemá větší převahu.

### **2.1.1 Evropský federalismus a jeho vliv na rozšiřování Evropské unie**

Rozšiřování EU bylo vždy nenahraditelnou součástí Společenství. Dokladem jsou odkazy již v původních zakladatelských smlouvách. Základním odkazem je zásada, že každý evropský stát se může stát členem Společenství a to na neomezeně dlouhou dobu.<sup>13</sup> Ze slova „může“ je zřejmé, že státy vytváří dobrovolný svazek a nesmí být ke vstupu přinuceny.

Během celého vývoje Společenství od původních šesti zakládajících států až po současnou sedmadvacítku nelze říci, že by se státy připojovaly dle nějaké logiky či postupu.

Každé vyjednávání s přístupujícími státy v průběhu historie Společenství bylo specifické. Kandidátské státy se od sebe lišily a taktéž Společenství prošlo vývojem. Proto

---

<sup>9</sup> Federalismus není na tomto místě zamýšlen jako demokratický radikalismus, ale ve smyslu obecného pojmu.

<sup>10</sup> RIKER, WILLIAM H. European Federalism: The lessons of past experience. In HESSE, Joachim Jens a WRIGHT, Vincent (ed). *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 9 – 24.

<sup>11</sup> ŠIMÍKOVÁ: *Evropská unie: Může se stát federalismus...*, s. 30 – 31.

<sup>12</sup> Tamtéž s. 31.

<sup>13</sup> článek 237 Smlouvy o EHS

muselo docházet ke kompromisům na obou stranách. Poslední a v celé historii i největší proces rozšiřování započal po „pádu železné opony.“

Během jednání s dvanácti státy<sup>14</sup>, které se staly posledními přístupujícími členy v roce 2004 a 2007, však přistoupily v roce 1995 tři státy. Tyto kandidátské státy musely plnit pouze podmínky přístupu, které vyplývaly z revidovaných zřizovacích smluv, tzn. nemusely plnit speciální kritéria typické pro středovýchodní rozšiřování.<sup>15</sup> V době, kdy již bylo poprvé řečeno, za jakých podmínek mohou středovýchodní státy přistoupit do EU, proběhlo velice rychlé přijetí těchto tří států.

Po revolucích a následných válkách za nezávislost ve střední a východní Evropě<sup>16</sup> nastal zmatek. Stávající členské státy byly překvapeny a 12 nových států se s nástupem demokracie snažilo přimknout více k západním státům. Nejlepší způsob, jak toho dosáhnout, se jevil vstup do EU. Zde se kombinuje Rikerův i Stepanův přístup, tzn. jak ekonomické motivy, tak i politické a ekonomické zajištění do budoucna. Nejsilnější motiv však byl patrně ekonomický. Vlády a obyvatelé přístupujících států spatřovali v členství zejména zlepšení životní úrovně, což potvrzuje Rikerův přístup. Zajištění subsidiarity, kdy se členské státy budou podílet na moci, pak byl slabším politickým motivem potvrzujícím Stepanův přístup.

Přijetí *acquis communautaire* jako stávající legislativy při vstupu do EU bylo určujícím legislativním prvkem, protože Společenství nemůže dobře fungovat s rozdílnými právními řády. Přijetí legislativy EU je samo o sobě prvkem federalismu. Pro postkomunistické země bylo přijetí *acquis* velice složité a musely být vytvořeny zvláštní orgány pro harmonizaci legislativy. Státy však nepřejímaly pouze legislativu, ale vstupovaly do procesu integrace, který se neustále měnil a prohluboval.

Všechny státy musely plnit Kodaňská kritéria, tedy politická a ekonomická pravidla, která musí být bezpodmínečně dodržována. Součástí Kodaňských kritérií je přijetí *acquis communautaire*.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Kandidátským státem bylo rovněž Turecko, ale jeho vstup byl odložen, proto se nebudu v diplomové práci o tomto 13. státu zmiňovat. O Bulharsku a Rumunsku se budu rovněž zmiňovat pouze okrajově.

<sup>15</sup> Jednalo se o Švédsko, Finsko a Rakousko

<sup>16</sup> Ve většině států střední a východní Evropy pád komunismu a návrat k demokracii proběhl nekonfliktně, ale ve státech bývalé Jugoslávie probíhala na začátku 90. let válka za nezávislost.

<sup>17</sup> V červnu 1993 uznala Evropská rada na svém zasedání v Kodani právo zemí střední a východní Evropy vstoupit do Evropské unie po splnění tří kritérií:

1) politického: stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování menšin;

2) hospodářského: fungující tržní hospodářství;

3) zavádění *acquis*: věrnost politickým, hospodářským a měnovým cílům Unie.

Tato vstupní kritéria byla potvrzena v prosinci roku 1995 na zasedání Evropské rady v Madridu, která zdůraznila důležitost přizpůsobení administrativních struktur v jednotlivých kandidátských zemích tak, aby byly vytvořeny

Počet reforem musel být velký a jejich záběr byl rovněž velice široký. Kritéria byla stanovena pro snazší začlenění do EU, avšak taktéž se jevila jako ulehčení pro samotnou entitu. Přijetí států ze střední a východní Evropy s sebou přinášelo nejen nová pravidla, kulturu, ale i různě rozvinuté ekonomiky.<sup>18</sup> Můžeme tak srovnat poměrně vyspělé Slovinsko a méně rozvinuté Rumunsko a Bulharsko. Nevstoupily sice ve stejném roce, avšak patřily ke středovýchodní vlně.

Zatímco Slovinsko přijalo v roce 2007 euro, tak Rumunsko a Bulharsko se potýkají s problémem plnit ekonomická kritéria i po vstupu. Monitorovací zprávy Komise EU hrozily Rumunsku vrácením dotací a Bulharsko musel část dotací vracet.<sup>19</sup> Slovinsko směřuje k většímu propojení s EU již tím, že se vzdá vlastní měny a zařadí se do států eurozóny. Tedy ke státům, které se rozhodly postoupit v ekonomické integraci dále. Naopak Rumunsko a Bulharsko patří k nejméně rozvinutým zemím EU. Z pohledu jiných členských států se mohou projevovat jako členové na okraji EU a přijetí eura je pro ně v současné době nepředstavitelné. Do budoucna se však mohou stát výhodným místem pro investice díky své poloze a pracovní síle.

Když se vrátíme k federalistickým tendencím 90. let v procesu rozšiřování, základem bylo přizpůsobení se kandidátských států fungování Společenství bez defektního působení na *acquis communautaire*. Bylo zřejmé, že je potřeba provést reformy, které umožní vstup takového počtu států a následné fungování v rozšířené EU. V tomto období lze sledovat pokusy o federativní i konfederativní zavedení prvků EU. Bylo vytvořeno široké spektrum návrhů, z nichž pouze některé se uplatnily, např. rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě EU, větší informovanost a průhlednost rozhodování Rady EU, volba předsedy Evropské komise Evropským parlamentem, rozšířit formu spolurozhodování do oblastí, kde doposud nebyla zavedena, rozšíření rozpočtu EU s větší kontrolou Evropského parlamentu a zvýšení kompetencí Evropské komise v nově se vytvářející Evropské bezpečnostní a obranné politice.<sup>20</sup>

V rámci posledního rozšiřování EU započaly rozhovory v roce 1998, a to se zástupci České republiky, Maďarska, Polska, Slovenska, Estonska a Kypru. Po té začalo sledování určitých oblastí a nastal velice dlouhý proces přizpůsobování se EU. Retrospektivně dnes již

---

podmínky pro postupnou, harmonickou integraci. Přesto si Unie vyhrazuje právo rozhodnout, kdy bude připravena přijmout nové členy.

<sup>18</sup> BURGESS: *Federalism...*, s. 39.

<sup>19</sup> *Latest monitoring report on Romania – definitely not the last* [online]. Kosmopolite. EU Politics – The European Perspective, 23. června 2008 [cit. 8. prosince 2010]. Dostupné na <<http://kosmopolit.wordpress.com/2008/07/23/latest-monitoring-report-on-romania-definitely-not-the-last/>>

<sup>20</sup> BURGESS: *Federalism...*, s. 39 – 40.

víme, že přizpůsobit se musely nejen kandidátské státy, ale především EU, pro níž to byl jeden z nejzásadnějších okamžiků. Původně se uvažovalo o přistoupení těchto šesti států tzv. lucemburské skupiny, ale později byl počet rozšířen.<sup>21</sup>

Zástupci teorie federalismu zastávali postoj k politice vyjednávání v rámci rozšiřování. Celá politika vyjednávání v rámci rozšiřování EU musí posílit a do budoucna musí být celý proces vyjednávání efektivnější. Současně je třeba zahájit institucionální reformu. Federalisté v ní vidí naději pro současné století, protože kdyby k ní nedošlo, byla by EU příliš přetížená. Úplný rozvrat EU však vylučují.<sup>22</sup>

EU se postupně rozrůstala, avšak nelze ani v současnosti říci, zda se zde projevuje hlavně federalismus. Lze pouze předpokládat, že je jakousi zvláštní společností, kde se projevují prvky nejen federalismu, ale taktéž konfederalismu, nadnárodnosti a dokonce i mezinárodní rysy. Je jakýmsi kotlem, kde se všechny tyto prvky mísí, v různých oblastech různým směrem.

Z jiného hlediska se takový rozměr rozšiřování může jevit jako oslabující federalistické prvky v EU. Avšak přijetí *acquis* je federalizujícím prvkem, který je pro všechny státy závazný. Dalším závazkem je přistoupení k Evropské měnové unii. Společná legislativa a měna jsou jistě důkazem, že federalismus prostupuje EU. Na základě výše uvedeného, nemůžeme říci, že EU je mezinárodní organizací, ale organizací *sui generis*, do které vstupují federalistické tendence.

Smlouva z Nice měla přinést reformu institucí s cílem zajistit fungování EU ve větším počtu států a směřovat spíše k nadnárodnímu modelu s federativními prvky. Neshody mezi státy však přinesly spíše opak a pro fungování EU se schválené reformy staly nedostatečné. Hrozilo zastavení postupné integrace. Je tedy předvídatelné, že následující neschválená Evropská ústava a konečná Lisabonská smlouva přináší řešení, kde se již mezinárodní prvky snaží více potlačit. Přestože tyto nikdy nemohou vymizet.

Smlouva z Nice pod vlivem členských států měla rovněž zahrnout zájmy jednotlivých států do rozhodovacích procesů, což nebylo uskutečnitelné. Důkazem je přijetí Lisabonské smlouvy, kde státy musely ustoupit federativním prvkům. Není totiž možné rozdělit moc a kompetence mezi státy v EU, mezi instituce ovšem ano.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Podrobněji viz níže 4.1.2 Strategie rozšiřování.

<sup>22</sup> BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000*. 1. vydání. London: Routledge, 2000, s. 278 – 279.

<sup>23</sup> BURGESS: *Federalism...*, s. 40-41.

## 2.2 Princip subsidiarity a princip flexibilního modelu rozhodování

Princip subsidiarity i flexibilní model rozhodování jsou dle teorie federalismu jejími prvky. Oba pojmy jsou v současnosti velice frekventované. Pojem subsidiarity není v historii Evropy zcela nový. Byl poprvé zakotven ve Smlouvě o EU. Rovněž flexibilní model rozhodování se objevuje již v dřívější době, ale je deklarován teprve Amsterodamskou smlouvou.<sup>24</sup>

Státy přistupující v letech 2004 a 2007 jsou seznámeny s fungováním EU, přesto se obávají o svou suverénní vládu a taktéž o rovnocennost s ostatními státy. Objevují se hesla jako „státy 2. kategorie“ či „ztráta suverenity.“ Samozřejmě, že se tyto proklamace nenaplnily a všechny státy musí mít rovnocenné postavení.

Pro porozumění celé problematice je důležité pochopit oba pojmy. Subsidiarita je definována jako premisa, že pokud určitá pravomoc nespadá do výlučné působnosti Evropské unie, pak svou činnost vyvíjí Společenství jen do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo na úrovni členských států. Což znamená, že to co není výslovně v moci EU, mohou vykonávat členské státy, pokud jsou schopni tuto činnost vykonávat.<sup>25</sup>

Flexibilní model rozhodování<sup>26</sup> je používán jako pojem, který představuje různé formy postupu v oblastech politiky, které se neúčastní všechny členské státy Evropské unie. Různorodost v účasti členských států je zapříčiněna politickým rozhodnutím země či neschopností plnit vyžadovaná kritéria.

Uplatňují se však subsidiarita a flexibilní model rozhodování v praktickém fungování EU? A jak ovlivnily státy přistupující v letech 2004 a 2007?

Je nepochybné, že oba principy se uplatňují v soudobé Evropské unii. Lze říci, že jak subsidiarita, tak i flexibilní model rozhodování jsou faktory federalismu. Flexibilní model rozhodování je základem současné vedoucí teorie v EU, a to teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí.

### 2.2.1 Princip subsidiarity

V době podpisu Maastrichtské smlouvy se členské státy obávaly o svou suverenitu. Smlouva o EU by patrně nebyla ratifikována, kdyby se v evropském právu neobjevil pojem subsidiarity.

---

<sup>24</sup> Ve formě užší spolupráce byl zakotven do hlavy VII Smlouvy o EU a článku 11 Smlouvy o ES ve znění Amsterodamské smlouvy.

<sup>25</sup> článek 3b Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy

<sup>26</sup> Pro účely této diplomové práce.

Subsidiarita není novým pojmem v historii Evropy, objevovala se již v dobách Aristotela, ale existovalo mnoho různých pojetí a různých způsobů používání tohoto principu.

Během evropské integrace se objevuje v 70. letech. Tehdy existovaly pokusy o další směřování Společenství federalistickými projekty. V duchu subsidiarity by se dělila moc mezi federálními orgány a členskými státy.<sup>27</sup>

Největšího rozkvětu se pojem subsidiarity dočkal v letech 80., kdy Společenství začalo směřovat k hospodářské a měnové unii, politické unii a začala se plně rozvíjet koncepce jednotného vnitřního trhu. Členské státy se obávaly změn ve svých právech a přenesení mnoha pravomocí na instituce Společenství. Princip subsidiarity se zdál jediným východiskem a záchranou brzdou v rozvíjení pravomocí Společenství.<sup>28</sup>

Jacques Delors se snažil uklidnit členské státy tím, že k úplné centralizaci zcela určitě nedojde.<sup>29</sup>

Nakonec byl princip zakotven a dále revidován v zřizovacích smlouvách. Nyní musí subsidiaritu ochraňovat výhradně instituce Evropské unie. To je určitý paradox, protože s výjimkou Rady Evropské unie, mají instituce opačné tendence. Evropská komise dokonce musí ke každému návrhu přikládat prohlášení, že předmětný návrh je v souladu se zásadou subsidiarity.

V současné době je možné žalovat instituci, tedy zejména Evropskou komisi, na neuplatňování zásady subsidiarity u Evropského soudního dvora. Je zřejmé, že daný pojem je však natolik vágní, že dosud žádná žaloba nebyla prokázána. MacCormick ve své stati však upozorňuje na demokratický deficit, který se subsidiaritou souvisí. Dle jeho názoru instituce drží poměrně velkou moc a snaží se připravit státy o kontrolu.<sup>30</sup>

Po poslední revizi byly posíleny pravomoci národních parlamentů, protože tyto mohou kontrolovat z hlediska principu subsidiarity i návrhy Komise.<sup>31</sup> Revize smlouvy tedy naznačuje, že je mylný názor o ztrátě kontroly členskými státy.

Proč se však dostal tento princip až do zakládacích smluv? Vznik EU znamenal pro všechny státy již faktický přechod k politické unii, přestože k jejímu vzniku ještě spoustu kroků chybí. Státy byly principem subsidiarity uklidněny, že klíčových pravomocí nebudou zbaveny a bude vytvořen systém ochrany jejich práv.

---

<sup>27</sup> BŘICHÁČEK, Tomáš. *Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy* [online]. Virtualy.cz, srpen 2007 [cit. 22. dubna 2009]. Dostupné na <<http://www.virtualy.cz/index.php?art=15264>>

<sup>28</sup> Tamtéž.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> MACCORMICK, Neil. Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth. *Law and Philosophy*, roč. 16, č. 4, s. 355.

<sup>31</sup> Dle článku 12 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy.

### 2.2.1.1 Subsidiarita z praktického hlediska

V praktickém fungování je subsidiarita ideálně vysvětlena jako vzájemná důvěra Evropské unie a členských států a kandidátských států. U kandidátských států tato důvěra musí existovat již před vstupem, jinak by případné členství nemuselo mít smysl.

Subsidiarita je principem, který je z pohledu federalistů jedním z rysů tohoto směru, který se projevuje v EU. Je zřejmé, že se některé státy bránily většímu prohlubování integrace, a proto vznikl tento princip. Při rozšiřování EU se mnoho kandidátských států obávalo o svoji suverenitu, příkladem může být novela ústavy České republiky. Česká republika se obávala ztráty suverenity a novela ústavy musela být přepracována. Suverenita, nezávislost a národní zájmy byly důležité pro všechny přistupující státy.

Principem subsidiarity tedy byly uklidněny jak kandidátské, tak i členské státy. A jak subsidiarita prakticky funguje?

Existují čtyři způsoby fungování subsidiarity v EU. Prvním je legislativa, ve které prakticky každá instituce, která se podílí na rozhodnutí, je schopna sdělit, že daný právní akt je v souladu s principem subsidiarity. Následkem může dojít i k neschválení zamýšleného opatření.

Druhým způsobem je pak premisa, že každá legislativní doktrína může mít vysvětlující funkci. Tzn., že když např. Rada EU přijímá legislativní akt, automaticky předpokládá, že princip subsidiarity je v tomto aktu obsažen. V případě pochybností institucí, které vykládají daný právní akt, musí přijmout předpoklad, že většina respektuje tento princip.<sup>32</sup>

Třetí funkce obsahuje předpoklad, že princip subsidiarity je základním prvkem legality všech akcí Společenství. Tedy je zřejmé, že každý návrh porušující princip subsidiarity je z právního hlediska vadný. O platnosti tohoto principu však může být rozhodováno pouze soudy na úrovni Společenství, nikoliv tedy soudy členských států.<sup>33</sup>

Jako čtvrtou funkci, pro tuto diplomovou práci asi nejdůležitější, lze určit princip subsidiarity jako princip důvěry Společenství pro jak stávající státy, tak i státy kandidátské a v návaznosti na státy taktéž regiony a subregiony uvnitř. Všechny tyto úrovně, dle principu subsidiarity, důvěřují Evropské unii jako jedné z úrovní rozhodování.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Instituce, které vykládají tento právní akt jsou zejména přímo úředníci členských států a na úrovni EU – Evropský soudní dvůr.

Většina je zamýšlena jako majorita členských států.

<sup>33</sup> BERMAN, George.A. *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. Columbia Law Review*, 1994, roč. 94, č. 2, s. 366-367.

<sup>34</sup> Tamtéž s. 366-367.

V souhrnu, všechny čtyři způsoby fungování subsidiarity, pokud plní svou funkci, zvyšují legitimitu nejen svých právních aktů, ale rovněž celého Společenství navenek. Vyvrací tedy obavy členských a kandidátských států o jejich vlastní suverenitu. A zdánlivé potíže, které se mohou dle výše zmíněné kapitoly vyskytnout, nesnižují celkový význam.

Pro jednotlivé občany se princip subsidiarity může zdát jen obyčejným pojmem, který nic nesděluje. V mnoha případech nerozumí, jak jsou výše zmíněné funkce realizovány. Přední čeští politologové proto usilují o objasnění neznámých pojmů z oblasti evropské rétoriky.

Pomahač vysvětluje subsidiaritu jako test za účelem nevstupování určitého subjektu do oblastí veřejné správy, ve kterých není kompetentní. Konkrétněji lze pro srovnání říci, že existuje vertikální a horizontální hledisko rozhodování. Z vertikálního hlediska, vyšší úroveň tvoří rozhodnutí a nižší úroveň jej pak provádí. Zatímco z horizontálního hlediska jsou si všechny úrovně rovny, v případě EU se jedná o evropskou, národní, regionální a místní úroveň.<sup>35</sup>

Pokud se však týká regionální úrovně, EU se drží své koncepce Evropa regionů. Hlavním rysem koncepce je jednání s regionálními vládami, pokud tyto řídí exekutivu a správu, pak s nimi EU vyjednává a stávají se partnery rozhodování.<sup>36</sup> V tomto případě však může princip subsidiarity přinést i negativní rys jako je politický regionalismus např. Severního Irsku ve Velké Británii. Tento případ je však extrémní a státy, které přistoupily v roce 2004 a 2007 respektive jejich regiony se postupně zapojují do této koncepce.

Pro státy, které jsou již delší dobu členové Společenství, se otevírá prostor pro nižší úrovně rozhodování. Na těchto úrovních mohou státy manévrovat dle principu subsidiarity. Pro nové státy, jako např. Česká republika, jsou samozřejmě možnosti identické, avšak stále se učí využívat svůj manévrovací prostor na regionální a místní úrovni.<sup>37</sup>

Před vstupem do EU byly kandidátské státy na úrovni regionů motivovány k přenášení pravomocí na co nejnižší úroveň. V tomto období Společná zemědělská politika usilovala o naplnění principů decentralizace, subsidiarity a partnerství směrem ke kandidátským státům. Hlavním cílem bylo přenést na úroveň regionů i veřejnosti zodpovědnost za strategii a realizaci projektů prostřednictvím iniciativy LEADER+. Přitom bylo správně předpokládáno, že obyvatelé regionů mají zájem na zlepšení podmínek ve svém regionu. Spolupráce v rámci regionů pak naplňují i samotnou zásadu subsidiarity. V kandidátských státech však nebyla

---

<sup>35</sup> CHUM, Jiří. *Běh na dlouhou trať* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 12.června 2010 [cit. 23. dubna 2010]. Dostupný na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/osobnost-beh-na-dlouhou-trat.aspx>>

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> Tamtéž.

iniciativa LEADER+ jako samostatný program uplatňována, ale v předvstupním období byla obsažena v operačních programech.<sup>38</sup>

Je zřejmé, že spolupráce na úrovni regionů byla nastavena alespoň prostřednictvím operačních programů v oblasti Společné zemědělské politiky. Obyvatele kandidátských států motivovala k iniciativě na úrovni svých regionů.

Přes výše uvedenou iniciativu však v současnosti nelze potvrdit v dalších oblastech další spolupráci. Např. europoslanci by mohli zprostředkovat rozhovory o problémových tématech v lokalitách odkud jsou zvoleni. Lze říci, že staré členské státy se naučily využívat místní a regionální úrovně, i když v některých případech pro stávající stát v negativním slova smyslu.<sup>39</sup>

V EU a její fungování by měly věřit i regiony a subregiony v rámci států. EU se snažila alespoň v oblasti Společné zemědělské politiky o iniciativu a prohloubení důvěry v budoucí fungování EU. Přesto nelze říci, že v současnosti se v takové míře rozšířila na všechny regiony států vstupujících v letech 2004 a 2007.<sup>40</sup>

### 2.2.2 Flexibilní model rozhodování

V současné době Evropská unie určitým způsobem „tápá“ a hledá nový způsob integrace. Např. výše zmíněnou Lisabonskou smlouvou, a to prostřednictvím reformy, které již po rozšíření v roce 2004 a 2007 byly potřeba. Jedním z východisek je flexibilní model rozhodování. Flexibilní model rozhodování je zachycen v Amsterodamské smlouvě a dále rozpracován v Smlouvě z Nice<sup>41</sup>, a to systémem užší spolupráce mezi státy. Určitou korekci model flexibility prošel i v rámci Lisabonské smlouvy.<sup>42</sup>

Co to však je flexibilita? Pro účely této práce je používána jako pojem, který představuje různé formy postupu v oblastech politiky, které se neúčastní všechny členské státy Evropské unie. Různorodost v účasti členských států je zapříčiněna politickým rozhodnutím země či neschopností plnit vyžadovaná kritéria.

Pojem flexibilita však není novým fenoménem Společenství, objevuje se již od doby, kdy se šestice zakládajících států rozhodla přijmout nové členy. Často byl zaměňován

---

<sup>38</sup> ČERNÁ, Petra. *Decentralizace, subsidiarita a partnerství: cesta, kterou nabízí Společná zemědělská politika* [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 17.prosince 2003 [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <[http://www.europeum.org/disp\\_article.php?aid=666](http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=666)>

<sup>39</sup> CHUM, Jiří. *Běh na dlouhou trať* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 12.června 2010 [cit. 23. dubna 2010]. Dostupný na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/osobnost-beh-na-dlouhou-trat.aspx>>

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> články 27,29,43 a 44 Smlouvy o EU a článek 11 Smlouvy o ES ve znění Smlouvy z Nice.

<sup>42</sup> hlava IV Smlouvy o EU a hlava III Smlouvy o fungování EU ve znění Lisabonské smlouvy

s pojmem diferenciacie a různí autoři jej nazývali rozdílně, a to např. dvourychlostní integrace, opt-in, opt-out, stupňovitá integrace atd.<sup>43</sup>

Flexibilita prošla dlouhým vývojem a byly vytvořeny různé teorie, které podporovaly různé modely. Je však nutno říci, že první významné teorie se soustředily na vedoucí státy, a svým způsobem i hegemony, Francii a Německo. V tomto případě může být tedy tvořen určitý nátlak na menší státy.

Z jiného hlediska však flexibilita přináší demokratičtější rozhodování, kdy právě malé státy nechtějí přistoupit k prohloubení integrace a velké státy je k tomu nemohou donutit. Přesto pokud se později rozhodnou, mohou tak učinit. Nelze však jednoznačně říci, zda je toto pravidlo, respektive model rozhodování účelné či nikoliv. Je třeba provést detailnější rozbor po uplynutí delšího časového úseku.

Flexibilní model rozhodování je v současnosti nejčastěji spojován s tzv. užší spoluprací<sup>44</sup> několika států, které chtějí prosadit společný cíl. Tento model prošel vývojem od teorií až po zakotvení ve zřizovacích smlouvách. Co však ještě vede státy k užší spolupráci?

Státy vstupovaly do EU postupně, pro všechny již vstup znamenal obrovskou změnu nejen v legislativě a ekonomice, ale také v pohledu obyvatel na ni. Od euforie až ke zklamání. Proto se političtí představitelé států obávají v další integraci pokračovat, protože se obávají reakce obyvatel. A jsou to opět obyvatelé, kteří je volí, proto zástupci států spíše vyčkávají. Jsou však i státy,<sup>45</sup> kde stejné přesvědčení jako obyvatelé mají i političtí představitelé a obávají se nejen o svou suverenitu. Tyto státy nemají v plánu se připojit ani nyní ani v budoucnu.

V procesu rozšiřování se mohly kandidátské země rozhodnout, alespoň v některých oblastech, co nebude integrováno. Typickým příkladem jsou po vstupu nových států do EU tzv. přechodná období, která jsou zmíněna níže v modelu vícerychlostním. I když je nutné podotknout, že přechodná období spíše vyjednávají stávající členské státy z obavy narušení svého trhu.

---

<sup>43</sup> FIALA, Vlastimil. Decision Concerning the „Opt-Out“ as an Instrument for Protecting National Interests. *Contemporary European Studies*, 2006, roč. 1, č. 1, s. 55.

<sup>44</sup> Pro potřeby této práce bude používán pojem užší spolupráce, i když od Smlouvy z Nice je přejmenován na tzv. posílenou spolupráci.

<sup>45</sup> Takovým příkladem může být např. Dánsko.

### 2.2.2.1 Typy flexibilního modelu rozhodování

K rozdělení na typy flexibilního modelu rozhodování existují různé přístupy. Nejsystematičtěji rozdělil typy flexibility Alexandr Stubb, který rozlišoval typ vícerychlostní, variabilní geometrie a typ integrace á la carte.<sup>46</sup>

Typ vícerychlostní je determinován tzv. členskými státy jádra Evropské unie, které naplňují společné cíle integrace. Splňují všechny sociální a ekonomické oblasti integrace a ve vládách států existuje politická vůle k prohlubování integrace. Ostatní členské státy Evropské unie se v určitém časovém horizontu ke státům jádra připojí. Největší roli tedy zde hraje proměnná času.

Délka období, kdy se členské státy připojí k integračním snahám jádra, závisí na jejich vůli a schopnostech. Dochází k diferenciaci mezi státy, ale jen na určitou překlenovací dobu.<sup>47</sup>

Příkladem vícerychlostního typu flexibility je Hospodářská a měnová unie. Ve Smlouvě o Evropské unii je stanovena zásada, na základě které Evropská rada rozhodne u konkrétního státu o splnění všech konvergenčních kritérií nutných pro přijetí do Hospodářské a měnové unie. Následně budou podniknuty kroky k přijetí společné měny. Státy se zapojují postupně na základě závazku ze Smlouvy o Evropské unii.<sup>48</sup>

Variabilní geometrie uznává rozdílný rozsah závazků mezi členskými státy. Hlavní proměnnou zde tvoří prostor. Státy jádra jsou maximálně propojeny a integrovány. Směrem od jádra je intenzita spolupráce menší až k okrajovým členským státům. Ale přesto se mezi všemi členskými státy tvoří různé formy spolupráce – tedy i mezi jádrem a periferií.

Variabilní geometrie připouští různé formy integrace a taktéž, že některé země nebudou nikdy plně integrovány. Na rozdíl od typu vícerychlostního, který plnou integraci připouští.<sup>49</sup>

Příkladem z praxe je politika sousedství Evropské unie, kdy nečlenské státy v okolí EU kooperují s členskými státy Evropské unie a jsou jim poskytovány podpůrné programy. Tyto státy, i když se mohou podílet na společném trhu Evropské unie, nemají žádné pravomoci pro rozhodování.

---

<sup>46</sup> STUBB, Alexander. A Categorization of Differentiated Integration, *Journal of Common Market Studies*, roč. 34, č. 2, 1996, s. 285 – 286.

<sup>47</sup> KADLECOVÁ, Adéla. Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce. *Mezinárodní vztahy*, 2006, roč. 41, č.1, s. 27.

<sup>48</sup> Kritéria byla stanovena dle Maastrichtské smlouvy.

<sup>49</sup> Tamtéž.

Příklad členských států EU pak tvoří neutrální členské státy, tj. Švédsko, Rakousko, Finsko, Dánsko a Irsko, které se patrně nikdy nebudou zapojovat do sféry bezpečnostní a obranné politiky EU.

Integrace *á la carte* představuje úzký okruh pravidel, které dodržují všechny členské státy, a ve kterém spolupracují. Rozhodování v ostatních oblastech je ponecháno na vůli jednotlivých států. Členské státy si mohou vybrat, ve které oblasti integrace chtějí spolupracovat. Proměnnou zde tedy tvoří spolupráce.

Případem integrace *á la carte* je protokol připojený k Amsterdamské smlouvě, kterým je Dánsku poskytnuta výjimka ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice v oblasti účinku na jeho obranu. Dánsko se může této výjimky na základě svého rozhodnutí vzdát.<sup>50</sup>

V případě typu vícerychlostního a integrace *á la carte* docházelo k metodologickým problémům s jejich rozlišováním, protože jejich pojetí je velice blízké. Základním rozdílem mezi oběma typy jsou překážky kooperace. U typu vícerychlostního existují objektivní překážky, které zabraňují členským státům plně integrovat některé oblasti. Zde neexistuje politická vůle k posunu tímto směrem. Oproti tomu u integrace *á la carte* existují subjektivní překážky ve formě negativního přístupu politických elit konkrétního členského státu. Na přechodné období jsou vyjednána opt-out, které ochraňují národní zájmy konkrétního státu. Vláda však později může politické rozhodnutí změnit a připojit se ke kooperaci.

Z typů modelů flexibilního rozhodování se nových členských států nejvíce dotýká typ vícerychlostní a integrace *á la carte*. Vícerychlostní model představuje hospodářskou a měnovou unii, jež však záleží na plnění určitých kritérií a následně se kandidátské státy mohou k členům jádra připojit. Z kandidátských zemí tak nejdříve učinilo Slovinsko, následně Kypr, Malta a Slovensko. Ostatní země zatím tyto kritéria neplní, ale je jim dána možnost volby a mohou se připojit. O věcech eurozóny rozhodují pouze státy tohoto uskupení, proto před vstupem do EU mohly kandidátské státy toto spatřovat jako diskriminující. V tomto případě se však jedná spíše o plnění motivačních a stabilizujících kritérií.

Přes výše uvedené se až příliš velká důvěra nevyplácí, protože ještě před posledním velkým rozšířením EU došlo k podvodnému jednání Řecka, které zfalšovalo údaje, aby se stalo členem eurozóny. I přes to nebylo následně vyloučeno z eurozóny, pravděpodobně z obavy o stabilitu měny. Co se stalo v době hospodářské krize není třeba dodávat.

---

<sup>50</sup> KADLECOVÁ: *Směřuje Evropská unie k modelu...*, s. 28 – 29.

Lze říci, že díky jednání Řecka jsou nyní nové členské státy v nevýhodě, protože jsou mnohem bedlivěji sledovány a kritéria musí být detailně plněna. Z tohoto hlediska mohou opravdu nové členské státy být v nevýhodě, ale v žádném případě nejsou členy 2. kategorie.

Dle integrace *à la carte*, jak již název napovídá, spolupracují téměř všechny státy, avšak některé si vyjednaly výjimku, jako již zmíněné Dánsko. Jeden z nových členských států si však vyjednal rovněž výjimku, a to Česká republika v rámci Lisabonské smlouvy. Zde se konkrétně jednalo o Chartu základních práv EU. Toto počínání je rovněž důkazem, že kandidátské státy jsou schopny si vyjednat a v tomto případě i vynutit pro svou zemi výjimku, ve které nemusí spolupracovat. I zde se potvrzuje pravidlo, že se stát může této výjimky dobrovolně vzdát a v budoucnu plně spolupracovat.

#### **2.2.2.2 Flexibilní model rozhodování a jeho historie – teoretická reflexe**

V historii Společenství a později Evropské unie můžeme flexibilní přístup naléznout tehdy, když vznikla určitá krize integračních snah.

Za první kroky k flexibilnímu modelu jsou považovány dvě události, a to vystoupení Willyho Brandta (německý politik a kancléř Spolkové republiky Německo) se svou koncepcí v roce 1974 a Tindemansova zpráva z roku 1976 (Leo Tindemans byl belgický ministerský předseda a vedoucí pracovní skupiny, která tuto zprávu na žádost Evropské rady vypracovala).<sup>51</sup>

Rozšířením Společenství došlo k narušení homogenního vývoje, ale stále existovala vůle k prohloubení integrace a rozšíření společných politik. Konsenzus však neexistoval. Tindemans a Brandt ve svých pojetích došli k názoru, že je po rozšíření Společenství nutné, aby došlo k flexibilnější integraci v oblasti evropské hospodářské spolupráce, protože v ekonomické výkonnosti a v sociální oblasti nových členských států byly značné rozdíly. Flexibilní režim však neměl být trvalým, ale měl novým členským státům pomoci zařadit se do Společenství.<sup>52</sup>

V 90. letech došlo k dalšímu období zájmu o flexibilní model. V roce 1992 byla ratifikována Smlouva o Evropské unii, v roce 1993 byl dokončen společný trh a na něj navazoval projekt měnové unie. Státy Evropské unie, které chtěly přijmout společnou měnu však musely nejen plnit nová kritéria, ale musely se také potýkat se skutečností, že v nejbližší době se Evropská unie rozšíří o nové členy ze střední a východní Evropy.

---

<sup>51</sup> KADLECOVÁ: *Směřuje Evropská unie k modelu...*, s. 30.

<sup>52</sup> Tamtéž.

Objevuje se koncepce tvrdého jádra z roku 1994, předložená poslanci německého Bundestagu Schauble a Lamers. Tvrdé jádro by tvořily státy, které se rozhodly prohlubovat integraci, a to i bez souhlasu ostatních členských států, které by se nemusely zapojit. Integrace by tedy pokračovala rychleji, nikoliv v tempu členských států, které nechtějí nebo se nemohou plně zapojit.<sup>53</sup>

Na koncepci tvrdého jádra reagoval francouzský premiér Edouard Balladur, rovněž v roce 1994 koncepcí tří kruhů. Prvním kruhem je evropská integrace, druhý kruh se skládá z různých ohniskových prvků, jako je Hospodářská a měnová unie nebo některé vojenské instituce. Třetím vnějším kruhem jsou státy, které se zatím nemohou nebo nejsou schopny stát členy EU.<sup>54</sup>

Podobným způsobem reagoval na koncepci tvrdého jádra francouzský politik, Valéry Giscard d'Estaing. Ten rozděluje státy na Evropu velmoci a Evropu prostoru.<sup>55</sup>

Na konci 90. let došlo k třetímu teoretickému zájmu o flexibilní model, kdy v roce 1997 byla do Amsterdamské smlouvy přidána klauzule o užší spolupráci mezi státy. Klauzule byla dále rozpracována v Smlouvě z Nice<sup>56</sup> a dále v Lisabonské smlouvě.

Na konci 90. let Areilza<sup>57</sup> vítá větší míru flexibility v rozhodování EU, kdy v ní spatřuje větší hlas pro periferii. Periferii jsou myšleny národní státy, které se mohou volněji rozhodovat. Poukazuje na fungující měnovou unii, či vyjednávání výjimek pro členské státy.<sup>58</sup>

V souhrnu lze konstatovat, že v minulosti ty členské státy, které chtějí postoupit v integraci dále, mohou své snahy realizovat buď v rámci struktur EU nebo mimo ně. Státy, které nechtějí spolupracovat v určité oblasti, mohou využít tzv. ad hoc výjimky.<sup>59</sup> Zde můžeme jmenovat Dánsko, které se nechtělo zapojit do některých nových oblastí rozhodování ze svého přesvědčení.

Státy, které naopak chtěly posunout integraci dále, tak činily až do Amsterdamské smlouvy mimo struktury EU.<sup>60</sup>

---

<sup>53</sup> KADLECOVÁ: *Směřuje Evropská unie k modelu...*, s. 30.

<sup>54</sup> THÜRER, Daniel. *A Variable Geometry for Europe* [online]. 26. března 1998. [cit. 9. prosince 2010].

Dostupné na

<[http://www.edu365.cat/aulanet/comsoc/treballsreerca/treballs\\_04\\_05/propostes04\\_05/treball\\_geom\\_countr/variable.pdf](http://www.edu365.cat/aulanet/comsoc/treballsreerca/treballs_04_05/propostes04_05/treball_geom_countr/variable.pdf)>

<sup>55</sup> KADLECOVÁ: *Směřuje Evropská unie k modelu...*, s. 30 – 31.

<sup>56</sup> Tamtéž.

<sup>57</sup> José María de Areilza je španělským profesorem práva, který se zabývá rovněž politikou EU.

<sup>58</sup> de AREIZLA, José María. The Reform of Enhanced Co-operation Rules? Towards Less Flexibility. In de WITTE, Bruno, HANG, Dominik a VOSS, Ellen (ed.). *The many face of differentiation in EU law*. Antverpy: Intersentia, 2001, s. 27 – 40.

<sup>59</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. Flexibilita a diferenciace v Evropské unii. *Politologická revue*, 2002, roč. 8. č.1, s. 60.

<sup>60</sup> Tamtéž

Co to však znamenalo pro kandidátské státy EU? Státy se, jak již bylo zmíněno výše, obávaly o rozlišování v systému nový a starý členský stát. Avšak určitý způsob zpomalení integrace je jistý s přístupem nových států a určitá diferenciací mezi státy vznikne. Pokud se tak stane, je však nutné diferencovat tak, aby způsob byl co nejméně. Zde lze zdůraznit systém přechodných opatření<sup>61</sup>, které jsou na rozhraní typu vícerychlostního a integrace *à la carte*.

### 2.2.2.3 Přechodná období v rámci rozšiřování EU – nástroj flexibility

Přechodná období jsou stanovena jako dočasné výjimky z primárního nebo sekundárního práva EU. Jsou dojednána při rozšiřování EU a definována v přístupové smlouvě.

Přechodná období se jeví jako diskriminace nových členských států, protože ze strany starých členských států jsou nastavena určitá opatření pro další fungování v rozšířeném počtu států. Tato však platí rozdílně pro nové a staré členské státy. Přesto, když jsou nastavena přechodná opatření, která mohou diskriminovat nové členské státy, tak existují i přechodná opatření, které ulehčují první roky členství pro nové státy. Taková opatření se mohou jevit rovněž jako diskriminační s ohledem na staré členské státy.

Přechodná opatření napomáhají k prohlubování evropské integrace a jsou nástrojem k odstranění praktických potíží nově přistupujících států s přijetím *aquis* při vstupu do EU. Z hlediska starých členských států pak tvoří systém koordinace fungování EU v rozšířeném počtu států. V tomto nástroji se projevuje flexibilita, čímž jsou potvrzeny rovněž federalistické prvky již při vyjednávání o vstupu do EU. Protože, i když existuje rozdílný přístup, pak základním pravidlem je přijetí *aquis* v plném rozsahu a posunutí integračních tendencí. V tomto případě působí integrace na státy střední a východní Evropy.<sup>62</sup>

V rámci východního rozšíření byly uplatňovány dva typy přechodných opatření, a to vertikální a horizontální. Vertikální opatření jsou v rámci oborů, tedy v jasně vymezené oblasti. Tato přechodná opatření byla nejvíce diskutována v médiích. Horizontální opatření, která se jeví jako důležitější jsou uplatňována pro nové státy jako odlišný procedurální, kontrolní nebo vymáhací mechanismus.<sup>63</sup> Horizontální přechodné opatření, které bylo nastaveno při posledním rozšiřování, tvořila klauzule pro případ nouze, kdy mohla Evropská komise využívat zvláštního mechanismu. Existovaly dva modely případů uplatňování

---

<sup>61</sup> Přechodná opatření jsou stanovena na přechodné období.

<sup>62</sup> ŠLOŠARČÍK, Ivo. Přechodné období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2004, roč. 39, č. 1, s. 50.

<sup>63</sup> Tamtéž s. 50.

klauzule. Prvním případem byla existence vážných obtíží, které by mohly vzniknout v hospodářství starého členského státu. Druhý případ tvořilo potenciaální porušení plnění *acquis* novým členským státem. Evropská komise mohla urychleně zareagovat na vzniklou krizi do pěti dnů. Klauzule pro případ nouze platila pouze první tři roky po vstupu do EU.<sup>64</sup>

Při srovnání předešlých rozšíření lze sledovat rozdíl mezi prvním rozšířením a následujícími včetně rozšíření o státy střední a východní Evropy. První vlna rozšíření o Velkou Británii, Irsko a Dánsko byla zaměřena spíše na ochranu zájmů nových členských států, a to zejména k překonání „šoku“ nových členských států z fungování a pravidel Společenství. Později, při dalších rozšířeních, se však situace obrátila a přechodná opatření měla chránit zejména zájmy stávajících členských států.<sup>65</sup> Tyto tendence lze spatřovat i ve sledovaném rozšíření v letech 2004 a 2007. Důkaz lze spatřovat v nastavení Společné zemědělské politiky či ochrany hranic.<sup>66</sup> Situace též může být považována jako ochrana celého EU před zpomalením integrace a zdůraznění federalistických prvků v EU. Došlo nejen k ochraně zájmů členských států, které jsou považovány za rysy mezinárodního modelu, ale rovněž k ochraně zájmů celé EU.

V rámci rozšíření EU v roce 2004 a 2007 byla přijata kromě klauzule pro případ nouze další oborová přechodná opatření, a to např. v České republice v oblasti volného pohybu osob, volného pohybu kapitálu, zemědělství, dopravě, ochranně životního prostředí, daní atd.

Zvláštní přechodná opatření musela být nastavena v institucích EU vytvořením specifického mechanismu při obsazování počtu evropských poslanců, evropských komisařů i soudců. V nových členských státech byla vytvořena podpora pro zavádění *acquis* po vstupu do EU zejména v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.<sup>67</sup>

Dle některých názorů při rozšíření o státy střední a východní Evropy byla uplatňována přísnější přechodná opatření. Nelze však s nimi souhlasit, protože v předchozích vlnách byla rovněž nastavena přechodná opatření na stejné úrovni. Příkladem může být rozšíření o Španělsko, Portugalsko a Řecko v 80. letech, kdy byla přijata přechodná opatření v oblasti volného pohybu osob s omezením na 7 let nebo opatření omezující vývoz některých zemědělských výrobků do starých členských států.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> ŠLOŠARČÍK: *Přechodné období jako nástroj...*, s. 63.

<sup>65</sup> Tamtéž s. 50.

<sup>66</sup> Podrobněji viz 4.2 Politiky zvláštní důležitosti v procesu rozšiřování.

<sup>67</sup> ŠLOŠARČÍK: *Přechodné období jako nástroj...*, s. 62 – 63.

<sup>68</sup> Tamtéž s. 51.

Na základě výše uvedeného lze říct, že přechodná opatření mohou být nahlížena jako diskriminační, ale byly zavedeny u všech přístupových procesů a hlavním důvodem bylo harmonizovat legislativu a nezpomalit integraci.

### 3 Evropské instituce v procesu rozšiřování Evropské unie

Klíčové orgány EU představují Evropská rada, Rada Evropské unie, Evropská komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr. Další orgány pak jsou Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka.

V institucích EU dochází k rozhodnutím, které ovlivňují nejen fungování samotné EU, ale rovněž členské státy a jejich občany. Rozhodnutí je až konečným bodem celého rozhodovacího procesu. A rozhodování je opravdu komplikované a dlouhodobé. I když např. Robert Zbíral spíše upřednostňuje termín vyjednávání, ve své práci *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*,<sup>69</sup> které je pro konečné rozhodnutí podstatné.

Vyjednávání považují za esenciální také další autoři, kdy bývá označováno jako vyjednávací režim dle Fritze Scharpfa, multilaterální vyjednávací maratón dle Beat Kochler-Koch nebo vyjednávaná demokracie dle Juliet Lodge.<sup>70</sup>

Evropské instituce jsou hlavní arénou pro vyjednávání a samozřejmě hrály významnou roli při největším rozšiřování v letech 2004 a 2007, a to zejména v tzv. předvstupním období. Během tohoto období se všechny kandidátské státy mohly účastnit jednání Rady Evropské unie, ovšem bez hlasovacího práva. Jako základní důvod lze spatřovat přípravu států na členství v Evropské unii včetně přípravy na zvyky a na pravidla jednání v institucích. Dalším důvodem může být taktéž předcházení budoucích konfliktních bodů a hrozeb, které se mohou již v předvstupním období objevit.

Pro potřeby této kapitoly se zaměřím nejen na role klíčových institucí v procesu rozšiřování, ale taktéž na jejich fungování po rozšíření.

Po rozšíření EU stály členské státy i instituce před změnami ve fungování celého Společenství, protože v rozšířeném počtu států již nebylo možné využívat nástroje a zásady jako doposud. Aby nedošlo ke zpomalení integrace, bylo nutné provést změny, které byly zahájeny Amsterdamskou smlouvou a Smlouvou z Nice. Při zkoumání institucí bude zvýšená pozornost věnována fungování Rady EU, Evropské komise a Evropského parlamentu.

#### 3.1 Proces východního rozšiřování a pozice institucí EU

Před podáním žádosti o vstup do EU byly navázány vztahy mezi EU a kandidátskými státy prostřednictvím asociačních dohod, které byly nazvány v případě východního

---

<sup>69</sup> ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita. 2008.

<sup>70</sup> Tamtéž s. 31.

rozšiřování Evropskými dohodami. Evropské dohody však představovaly nezávaznou perspektivu členství.

Na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993 byla představena již zmíněná Kodaňská kritéria, která musí státy východního rozšíření splnit. Definicí základních podmínek pro vstup do EU si instituce a stávající státy vytvořily pozice pro selektivní ovlivňování kandidátských států a svou vágností také širokou míru interpretace.<sup>71</sup>

Kandidátské státy započaly předávání žádostí o vstup do EU Radě EU, a to v rozmezí let 1990 – 1996. Mezi posledními byla i Česká republika v roce 1996. Následně každá země obdržela dotazník, který měla vyplnit a na jeho základě vypracovala Evropská komise posudky na jednotlivé země. V červenci 1997 byl Evropskou komisí předložen dokument Agenda 2000, který představoval strategii rozšíření a spolu s ním byly předloženy posudky na 10 kandidátských států bez Kypru a Malty. V případě Kypru a Malty bylo Evropskou komisí konstatováno, že jednání s těmito státy bude zahájeno šest měsíců po ukončení mezivládní konference k revizím zřizovacích smluv. Konference byla ukončena v červnu 1997 uzavřením Amsterdamské smlouvy. Členské státy si uvědomovaly, že přístupová jednání mohou být zahájena až po ukončení této konference.<sup>72</sup>

Evropská komise patrně zpozdila předložení posudků z důvodů očekávaných reforem, které měly připravit EU a její instituce na fungování v rozšířeném počtu členských států.

Již v prosinci 1997 byla schválena Evropskou radou v Essenu tzv. „předvstupní strategie,“ která měla základ v Bílé knize s názvem Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu EU z roku 1995. Evropská komise, která je garantem rozšíření, uváděla právě oblast vnitřního trhu a adaptaci kandidátských států jako klíčové. Přesto členské státy mohly vnímat předvstupní strategii jako oddalování přístupových jednání do doby než dojde ke konsensu ohledně vnitřních reforem.<sup>73</sup>

V Amsterdamské smlouvě sice nebyly zdaleka dokončeny reformy institucí, ale byl k ní připojen Protokol o orgánech ve vztahu k rozšíření Evropské unie.<sup>74</sup>

O zahájení přístupových jednání bylo rozhodnuto v prosinci 1997 Evropskou radou v Lucemburku. Zahájení rozhovorů však bylo stanoveno pouze pro šest kandidátských států. Ostatní kandidátské státy se měly na zahájení rozhovorů připravovat.

---

<sup>71</sup> SYCHRA, Zdeněk. *Evropská unie a rozšíření na východ*. [online]. Středoevropské politologické studie, jaro-léto 2002 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.cepsr.com/dwnld/unie2302.rtf>>

<sup>72</sup> Tamtéž.

<sup>73</sup> Tamtéž.

<sup>74</sup> Tamtéž.

Přístupová jednání byla s šesti kandidátskými státy oficiálně zahájena 31. března 1998. Byly vytvořeny dva zvláštní nástroje, a to multilaterální fórum zástupců všech kandidátských a členských států a institut partnerství, který sjednocoval všechny dosavadní nástroje v jeden celek. Vyjednávání z praktického hlediska probíhalo ve formě bilaterálních rozhovorů s každým kandidátským státem na úrovni ministrů zahraničí a zástupce Evropské komise a dalším zástupcem kandidátské země.<sup>75</sup> Hlavním orgánem za EU byla Evropská komise, které Rada EU určila mandát pro vyjednávání. Během vyjednávání rovněž proběhl screening, který analyzoval a porovnával národní legislativy s *acquis communautaire*.

Vlastní přístupové rozhovory byly zahájeny po screeningu na ministerské a expertní úrovni s jednotlivými státy.<sup>76</sup> Evropské právo bylo rozděleno do kapitol. V rámci každé kapitoly vypracovala Evropská komise stanovisko, které bylo schváleno Radou EU a prezentováno předsednickou zemí. Stanoviska pro vyjednávání také vypracovaly všechny kandidátské státy.<sup>77</sup>

Během přístupových jednání pořádaných každý rok na podzim, Evropská komise vypracovala monitorovací zprávu o přípravě států na členství v EU. Ve druhé zprávě Evropská komise rozšířila počet států, se kterými by mělo dojít k vyjednávání na 12, což bylo potvrzeno Evropskou radou v roce 1999 v Helsinkách.<sup>78</sup>

Protokol o orgánech ve vztahu k rozšíření EU, kterým byl umožněn vstup malého počtu kandidátských států, se stal po rozhodnutí Evropské rady v Helsinkách neaplikovatelný. Proto musela být nevyhnutelně svolána mezivládní konference, která se měla zabývat pouze institucionálními otázkami. Výsledná revize smluv ve formě Smlouvy z Nice však nebyla dostatečná. Byly odstraněny pouze základní problémy bránící rozšíření EU. Kandidátské státy kritizovaly zejména své nedostatečné zastoupení v Radě EU ve srovnání se stávajícími členskými státy. Rozdělení probíhalo dle počtu obyvatel, avšak čtyři největší stávající členské státy, Německo, Francie, Itálie a Velká Británie, měly stejný počet hlasů, i přes velké rozdíly v počtu obyvatel. Rozdělení mandátů bylo pro kandidátské státy diskriminující.<sup>79</sup>

Přístupová jednání byla uzavřena v prosinci 2002 na jednání Evropské rady v Kodani, kdy byly uzavřeny všechny kapitoly včetně přechodných období pro členské i kandidátské státy a datum vstupu bylo stanoveno na 1. května 2004.

---

<sup>75</sup> Za kandidátskou zemi kromě ministra zahraničí byl delegován ještě další člen vlády, nejčastěji ministerský předseda.

<sup>76</sup> Formálně jsou však vedena jako mezivládní konference mezi kandidátskými a členskými státy.

<sup>77</sup> SYCHRA, Zdeněk. *Evropská unie a rozšíření na východ*. [online]. Středoevropské politologické studie, jaro-léto 2002 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://www.cepsr.com/dwnld/unie2302.rtf>>

<sup>78</sup> Tamtéž.

<sup>79</sup> Tamtéž.

Ukončením přístupových jednání bylo zahájeno vypracování Smlouvy o přistoupení, na kterém se musely shodnout jak Rada EU, tak kandidátské státy. Následně byla smlouva předložena k připomínkám Evropské komisi a postoupena Evropskému parlamentu ke schválení. Evropský parlament schválil přístupovou smlouvu.<sup>80</sup> Zde je nutné upozornit na vliv členských států v Evropském parlamentu. Česká republika díky národním zájmům Německa získala nejméně hlasů z kandidátských států. Hlavním argumentem poslanců za CSU a CDU byl odsun sudetských Němců a Benešovy dekrety, za které se česká vláda Německu neomluvila.<sup>81</sup> Důvodem nesouhlasných hlasů, které byly zřejmé i u jiných kandidátských států, byl také postoj k irácké krizi a jejich podpora USA.<sup>82</sup>

Posledním krokem ke schválení vstupu kandidátských států bylo jednomyslné schválení Radou EU. Následně došlo 16. dubna 2003 k podpisu Smlouvy o přistoupení v Aténách.

Přístupová jednání pokračovala s Bulharskem a Rumunskem, jež vstoupily do EU v roce 2007.

### 3.2 Pozice Rady EU po rozšíření

V Radě EU byla na počátku 90. let všeobecně rozšířená víra, že se státy střídají u tzv. „tours de table,“ kde všechny státy mohou vyjádřit svůj názor a intervence. Je zřejmé, že i v počtu tehdejších 12 členských států to bylo nepravděpodobné. Po rozšíření by se tak rozhodování Rady Evropské unie stalo pouze fórem pro členské státy. Proto byla vytvořena pozice tzv. mluvčího, který zastupuje několik států. Avšak i v praxi se tato metoda používá v malém množství případů.

Oblasti, kde se tato metoda používala jsou např. předběžná jednání Rady Evropské unie, kde se skupina států vyjádří k novému návrhu Evropské komise a může jej i vyřadit z projednávání. Avšak i tento případ je málo využíván, protože v nižších formacích Rady EU jsou již body projednány.<sup>83</sup>

Jako další problematický bod, před vstupem kandidátských států do EU, lze stanovit vážení hlasů během hlasování kvalifikovanou většinou. Vážení hlasů bylo velice

---

<sup>80</sup> *Historie vstupu ČR do EU. Co všechno předcházelo vstupu.* [online]. Evropská komise. Evropská unie v České republice, 26. ledna 2007 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr\\_eu/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/index_cs.htm)>

<sup>81</sup> FRIDRICH, Milan. *Praha dostala nejméně hlasů* [online]. HN.IHNED.CZ, 13.dubna 2004 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://hn.ihned.cz/c1-21331005-praha-dostala-nejmene-hlasu>>

<sup>82</sup> *Senát PČR: 14. monitoring vývoje událostí v EU (20.3. – 20.4.2003)* [online]. Senát parlamentu České republiky, 20.března - 20.dubna 2003 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <[http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id\\_doc=49913&id\\_var=42308](http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=49913&id_var=42308)>

<sup>83</sup> ERSBOLL, Niels. The European Union: The Immediate Priorities. *International Affairs*, 1994, roč. 70, č. 3, s. 414-415.

diskutovaným tématem a není těžké určit proč. Hlavním důvodem je strach malých států, že budou přehlasovány, což bylo diskutováno odbornou i laickou veřejností. Avšak další podmínkou bylo stanoveno, že akt je přijat, když státy, které pro něj hlasují, představují také nadpoloviční počet obyvatel EU.

Přesto posilování hlasů může přinést posílení některých států. Při rozšiřování EU se některé státy obávaly, že rozšíření zpomalí integraci. Nové státy mohou mít nové priority, které se nemusí slučovat s prioritami některých starých členských států. Tyto stávající státy chtěly posunout integraci dále. Na druhou stranu, posilováním hlasů mohou některé stávající státy upevňovat své koalice a prosazovat snadněji některé své politiky, např. Německo a Nizozemí v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>84</sup>

Vstup nových států do EU je spojován s předpokladem, že zpomalí integraci. Z jiného hlediska se státy obávaly o svá práva při hlasování. Přesto je z výše uvedeného zřejmé, že tomu tak není. Jsou vytvořeny brzdy při hlasování (viz klauzule obyvatel členských států) a při hlasování se mohou vytvářet nové koalice např. Visegradská skupina. Visegradská skupina existovala již před vstupem do EU a stále spolupracuje. V současnosti je např. známé vyjednávání v rámci vízové povinnosti s USA a Kanadou na platformě EU.

Pokud se týká hlasování, když sečteme vážené hlasy států Visegradské skupiny, pak zjistíme, že má téměř stejný počet hlasů jako duo Francie-Německo. Na poli EU tedy vzniklo poměrně silné uskupení, které má potenciál k prosazení důležitých bodů. Otázkou zůstává, zda jej i v budoucnu bude schopna prosadit. Staré koalice však posílením hlasů mohou dostat více prostoru pro prosazení svých politik v rozšířené Radě EU. I když vzhledem ke klauzuli je velice nepravděpodobné, že by stačila pouze zmíněná koalice Německa a Nizozemí. Zcela jistě bude potřeba přesvědčit i další státy EU.

Zpomalení integrace již nyní lze vyvrátit, protože v minulém roce byla ratifikována Lisabonská smlouva, která rozhodně není důkazem zpomalení integrace, ale spíše naopak. Většina politik směřuje k prohlubování a dochází ke zrušení pilířovité struktury EU.

Dalším bodem, který byl projednáván z mnoha pohledů je Společná zahraniční a bezpečnostní politika, která je velice důležitá pro všechny členské státy. Tato politika byla založena Smlouvou o Evropské unii a zařazena do II. pilíře. V té době však státy uvažovaly spíše s ohledem na národní zájmy a byla pro ně symbolem federalizace EU.

Při další konferenci, která následovala v roce 1996, již muselo být ustoupeno od národních zájmů směrem k potřebám obrany a ochrany. Státy, které díky svým zájmům chtěly

---

<sup>84</sup> ERSBOLL: *The European Union...*, s. 415.

prosadit prohlubování této politiky nebyly v rozporu se státy, které chtěly garantovat větší ochranu. Avšak každá skupina států měla jiné motivy.

Skupina států podporovala Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jako další prohloubení federalismu. Druhá skupina států pak reagovala na situaci po válce v Jugoslávii a celkovou situaci ve světě. V souhrnu, další rozvoj této politiky byl důležitým taktéž pro poskytnutí ochrany a bezpečnosti státům z východní a střední Evropy a k vyřešení určitou nejednotnost. Nejednotnost proto, že i když některé státy chtěly prohloubení této politiky, pak další skupina byly neutrální státy, které se odmítaly zapojit.<sup>85</sup>

Z historického hlediska lze říci, že s každým přístupem nových států docházelo k reformám v rozhodování. Také poslední velké rozšiřování provázely změny. Je třeba říci, že již výše zmíněná konference, jejímž výsledkem byla Amsterdamská smlouva, neposunula integraci tak daleko, jak bylo potřeba. Stále nebyly vytvořeny mechanismy, které by velké rozšíření mohly plně zkorrigovat. Proto byla svolána další konference, jejímž výsledkem byla Smlouva z Nice. Základní premisou bylo rozhodování kvalifikovanou většinou, která se stala nutností.

Rozhodování a potažmo pravidla nastavená Smlouvou z Nice však nejsou nekompromisní. Revize smlouvy hovoří zejména o zvýšení počtu rozhodnutí kvalifikovanou většinou, která se stává hlavním rozhodovacím pravidlem. Stále však dochází k uplatňování konsensu. Konsensus se zdá být cílem všech členských států.

Konsensus je na rozdíl od jednomyslnosti neformálním pravidlem. Jednomyslnost je formálně zakotvena. V Radě EU tudíž u otázek schvalovaných kvalifikovanou většinou není nutné používat konsensus, přesto se tak děje.

Základním pravidlem je, že žádný ze členských států nesmí být proti závěrečné dohodě.<sup>86</sup> Tímto způsobem se stále uplatňuje mezinárodní prvek, který nenarušil ani „velký třesk“ – tedy přijetí dvanácti nových členských států. Je však třeba poznamenat, že tento způsob rozhodování je stále obtížnější.

Vysvětlit konsensus při rozhodování v Radě EU se snažily soudobé teorie, a to historický institucionalismus, racionalismus nebo konstruktivismus. Lze říci, že významnou teorií vysvětlující tento fenomén je racionalismus. Na racionalismu je založena teorie her respektive teorie propojených her, která se zaměřuje zejména na nástroje dosažení konsensu.

87

---

<sup>85</sup> ERSBOLL: *The European Union...*, s. 416.

<sup>86</sup> ZBÍRAL: *Teorie a praxe vyjednávání...*, s. 85.

<sup>87</sup> Tamtéž s. 91.

Prvním jsou balíčky, kdy se projednává v rámci jednoho rozhodnutí větší počet záležitostí. Členské státy jsou směřovány k tomu, aby souhlasily s pro ně méně výhodnou legislativou. Na druhou stranu je ve stejném balíčku legislativa, která je naopak pro ně výhodná. Vzniká tak systém „něco za něco“ a mohou být prosazována velice komplikovaná rozhodnutí. Přesto ne vždy je tento systém průchozí, zejména když jsou velké rozdíly mezi návrhy, které nepatří do jednoho sektoru.

Dalším nástrojem, který není v rámci EU využíván, je systém postranních plateb. Taktéž lze tento nástroj nazvat kompenzační platby, protože ústupek určité země je kompenzován finančně.<sup>88</sup>

V rámci EU jsou však více využívány balíčky nebo systém výměny hlasů. Zejména proto, že jsou levnější než systém postranních plateb.

Výměna hlasů je také nazývána logrolling. V zásadě je tento systém opět podobný systému balíčků. Dle něj má každý stát určitou stupnici zájmů. Některé jsou postavené níže než jiné. Proto určitému státu, v případě Rady EU zástupci členského státu, nedělá potíže ustoupit v níže položených zájmech jiným státům. Zároveň tento stát očekává, že jiné státy ustoupí v jiném čase, kdy bude projednáván zájem, který má pro něj větší význam.<sup>89</sup>

Ve srovnání s balíčky, státy nemusí okamžitě uplatňovat pravidlo „něco za něco.“ Ale může se objevit problém ve vynutitelnosti. Dohoda, že stát ustoupí výměnou za podporu v jiné oblasti, není nikdy právně zakotvena. Jedná se tedy o neformální závazek.

Tento systém nelze i díky výše zmíněné neexistenci právní závaznosti zcela potvrdit v praxi Rady EU, ale náznaky lze spatřovat např. v tiskových prohlášeních.<sup>90</sup> Miroslav Kalousek, ministr financí, ustoupil při hlasování o reformě finančního dohledu. Hlavním důvodem byla lepší vyjednávací pozice pro rozhodování o jiných problematických otázkách. Tento postup se blíží logrollingu.

### **3.3 Pozice Evropského parlamentu po rozšíření**

Konference v roce 1996 a následně další konference v roce 2000, jejímž výsledkem byla institucionální reforma, měla za úkol přizpůsobit fungování institucí v rozšířené EU. Jak již bylo výše zmíněno, proběhla reforma v hlasování kvalifikovanou většinou v Radě Evropské unie. V souladu s budoucími cíli EU muselo dojít také ke změně ve fungování Evropského parlamentu a Evropské komise.

---

<sup>88</sup> ZBÍRAL: *Teorie a praxe vyjednávání...*, s. 95-98.

<sup>89</sup> Tamtéž s. 99.

<sup>90</sup> Tamtéž s. 105.

Evropský parlament získal reformou větší pravomoci, které mu umožnily lepší fungování. EU tak stála na prahu politické unie, tedy federalizace, která měla být ještě posílena o vstup 12 nových států. Hlavním důsledkem byla větší účast na legislativním procesu. EU je totiž stále vytýkán demokratický deficit a jedním z hlavních důvodů byla pozice Evropského parlamentu. Ten, jako zastánce práv občanů, měl prakticky nejmenší pravomoci. Avšak je zcela zřejmé, že i když jsou pravomoci Evropského parlamentu posilovány, dochází ke stále menší účasti občanů EU na volbách. Přestože je jediným voleným orgánem. Jako možná odpověď může být, že si občané nepřejí další federalizaci EU a raději chtějí setrvat ve stávajícím stavu.

Z jiného hlediska, Evropský parlament dává souhlas s přijetím nových členů EU např. Česká republika a hlasování německých poslanců. Vliv Evropského parlamentu se spíše zvyšuje a do budoucna může být rozhodujícím tělesem, což si uvědomují všechny státy, včetně přistupujících 12 států.

Velký vliv sehrávají politické frakce, do kterých se, dle své politické sounáležitosti, rekrutují zástupci volení přímo občany EU. Určitým problémem se jeví příslušnost zástupců ke stranám členských států, které svůj volební program neopírají o evropská témata, nýbrž o témata „domácí.“ Z tohoto důvodu možná taktéž klesá účast občanů EU ve volbách.

Ani před vstupem do EU se politické strany v kandidátských státech nechovaly jinak. Příkladem může být opět ČR, kdy strany zaměřené na vnitrostátní politiku získaly největší počet hlasů.<sup>91</sup> Politologové předpokládali, že v budoucnu se obrátí větší pozornost k evropským tématům. Tento předpoklad se však nepotvrdil a v roce 2009, tedy 5 let po vstupu do EU, se opět tyto strany zaměřily na vnitrostátní politiku. Můžeme tedy předpokládat, že volby do Evropského parlamentu jsou ve své podstatě arénou domácích stran. Jak se bude rozhodovat v Evropském parlamentu, je pro tyto strany podružné. Lze předpokládat, že velká část voličů takto chápala tyto volby a proto se nezapojila.

### **3.4 Pozice Evropské komise po rozšíření**

Před rozšířením EU byla Evropská komise v pozici, kdy měla velkou právní sílu. Byla tradičně implementující institucí, která sledovala dodržování legislativy EU. Měla velký vliv na striktní dodržování legislativy a byla tedy „hlídacím psem“ celého Společenství. Členské státy tento způsob dohledu akceptovaly a akceptují dodnes. Přesto se projevil částečně

---

<sup>91</sup> BLAFKOVÁ, Martina.: *Volby do Evropského parlamentu v České republice* [online]. E-polis.cz, 25. května 2008 [cit. 22. dubna 2010]. Dostupný na: <<http://www.e-polis.cz/evropska-unie/275-volby-do-evropskeho-parlamentu-v-ceske-republice-2004.html>>

mezivládní charakter, kdy tato nadvládní instituce byla při svých rozhodnutích kontrolována systémem výborů známých jako komitologie.

Členské státy tedy nejednaly v situaci před rozšiřováním EU v souladu s prohloubením integrace, ale snažily se tento orgán kontrolovat. Rozhodnutí a vymáhání legislativy se bezprostředně dotýká členských států.

Sporným bodem, který se členských států taktéž bezprostředně dotýká, byla otázka počtu komisařů. Dnes je již jasné, že počet komisařů zůstane prozatím stejný jako počet států, a to díky výjimce vyjednané pro Irsko. Před přistoupením však bylo odsouhlaseno, již ve Smlouvě z Nice,<sup>92</sup> že počet komisařů bude postupně klesat. Důvody tohoto rozhodnutí jsou objasněny. Velký počet komisařů přináší menší akceschopnost komise a také portfolia jednotlivých komisařů jsou problematická, kdy některá se jeví jako uměle vytvořená. Pokud by došlo ke snížení, pak by se tento fakt mohl jevit jako důkaz postupné integrace a tedy i vlivu federalismu. Byl by vytvořen pružnější systém, i když s kontrolou výborů. Přesto však staré i přistupující členské státy chtěly zachování status quo, čehož nakonec docílilo Irsko.

Podíváme-li se na jednání členských států v užším smyslu, zjistíme důvody nesouhlasu států se snížením počtu komisařů. Těmito nebylo utrácení obrovských finančních prostředků v členských státech, ale zejména zaměření na řešení problémů jednotlivých států. Každý členský stát, nyní 27, spatřuje ve svém zastoupení v Evropské komisi psychologickou účast na rozhodování. Evropská komise sice nesmí rozhodovat ve prospěch státu, nýbrž ve prospěch celé EU. Z jiného hlediska však státy lépe přijímají rozhodnutí Evropské komise, protože v jejím plénu mají svého příslušníka a akceptace rozhodnutí je pak pro ně snazší. Problém by zcela jistě nastal po zrealizování snížení počtu komisařů dle Smlouvy z Nice.

Odborníci, kteří toto nové personální obsazení sledovali, se obávaly reakce států, a to jak nových, tak i budoucích. Dokonce se objevily náznaky o větší využití kontroly výborů komitologie v takto ustanovené Evropské komisi.

V procesu srovnání, můžeme říci, že nakonec se tak nestalo. Je pravděpodobně, že Evropská komise by pod kontrolou těchto výborů, kde by mohly zasedat zástupci všech současných členských států, mohla zasedat ve sníženém počtu. Byl by vytvořen mechanismus, ve kterém by došlo k vyrovnání sil. Členský stát, který by nezískal v určitém období prestižní místo komisaře, by nebyl ochuzen o účast na rozhodování v rámci Evropské komise.<sup>93</sup> Zůstává však otázkou, zda by tento mechanismus neobrátil fungování Komise EU

---

<sup>92</sup> Konkrétně v Protokole o rozšíření Evropské unie.

<sup>93</sup> ERSBOLL: *The European Union...*, s. 417.

k mezinárodnímu principu. Z hlediska postupné federalizace lze říci, že pokud mezivládní orgán tuto kontrolu tvoří, pak federalizace není plněna, ale zpomalena.

## 4 Evropská integrace a rozšiřování Společenství

Rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 bylo připravováno dlouhou dobu a státy se musely vypořádat s velkou řadou nových oblastí rozhodování, které byly přeneseny na úroveň EU. Vyjednávání byla dlouhá a složitá a není v ambicích této práce popsat podrobně tuto problematiku, ale spíše se dotknout zajímavých bodů vyjednávání a pouze některých politik.

Protože základní teorií, kterou jsem ve vztahu k problematice této práce využila, je federalismus, pak jednou z otázek je, jaký vliv měla teorie federalismu v procesu vyjednávání.

Evropská integrace byla pro kandidátské státy novým jevem a členské státy ji buď chtěly, popř. díky obavám nechtěly posunout vpřed. Kromě analýzy situace budou popsány rovněž vztahy s kandidátskými zeměmi, a to na příkladu České republiky, Slovenské republiky, Polska a Kypru.

Evropská integrace, která směřuje k prohlubování, je důkazem, že státy Evropy se rozhodly směřovat k federaci. Také role Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise k tomuto modelu směřují. Už jen rozhodování kvalifikovanou většinou či hospodářská a měnová unie jsou důkazem federalistických tendencí. Přestože státy úplnou federaci pravděpodobně nikdy nedovolí a EU bude fungovat specificky, viz např. výbory komitologie. Postupná integrace však prvky federace obsahuje.

Existují státy, které jsou a byly součástí Společenství, které však postupné zavádění společných opatření a rozšiřování pravomocí již od svého vstupu kritizují. Z původních kritiků Společenství jmenujme Velkou Británii a Dánsko. Tyto státy patrně viděly v posledním velkém rozšiřování EU o 12 států zejména možnost rozmělnění integrace, a proto vstup těchto států podporovaly.<sup>94</sup> Poněkud zvláštní postavení měla Francie, která má v současné době velice dobré vztahy s Německem.

Státem, který je v současnosti jedním z vůdčích aktérů integrace je Německo, které podporovalo vstup nových států ze střední a východní Evropy. Během přístupových jednání se snažilo prosadit nejen budoucí spolupráci, ale taktéž byla tato jednání testem jejího vlivu a diplomacie.

Někteří autoři dokonce přisuzují Německu pozici advokáta přistupujících států.<sup>95</sup> Je však otázkou, jaký má pro toto chování důvod. Německo je totiž největším přispívatelem do rozpočtu Evropské unie a z logického hlediska by mohlo být spíše proti přístupu slabších

---

<sup>94</sup> SMITH, Alasdair, WALLACE, Helen. The European Union: Towards a Policy for Europe, *International Affairs*, 1994, roč. 70, č. 3, s. 429-430.

<sup>95</sup> BULMER, Simon, PATERSON, William E. Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader? *International Affairs*, 1996, roč. 72, č. 1, s. 9 – 10.

států, které získají velkou část příspěvků Německa. Je možné, že Německo bylo pod vlekem Velké Británie a Francie, které tvořily silnou koalici a postupně vlivem integračních snah a postupným rozšiřováním kompetencí EU získalo své postavení. Navíc Německo jako federativní stát má velice kladný vztah k tomuto uspořádání. V takto velkém rozšíření EU mohlo naopak spatřovat spíše prohloubení integrace oproti Velké Británii a Dánsku, jež měly názor opačný.

V této kapitole se tedy zaměřím na vyjednávání mezi kandidátskými státy a státy Společenství a rovněž se budu snažit dedukovat příčiny a důsledky vyjednávacích kroků.

V další části obrátím pozornost k vyjednávání v oblasti politik se zvláštní důležitostí jak pro kandidátské, tak i pro členské státy. Tato oblast je velice specifická a zajímavé je také konečné řešení, které může potvrdit či vyvrátit premisu, zda systém politiky EU směřuje k federaci či mezivládní organizaci. Druhá možnost je pravděpodobná, vzhledem k počtu států a vyhlídkám EU.

#### **4.1 Kandidátské a členské státy v procesu rozšiřování**

Východní rozšíření zahrnuje, rozšíření o státy střední a východní Evropy a přináší tak fenomén největšího rozšíření této entity. Téměř všechny členské státy byly naplněny obavami o budoucnost celé EU a nejednalo se pouze o ekonomické záležitosti, ale taktéž o azylovou politiku a s ní spojenou ochranu hranic.

Evropská unie směřuje k určitému typu uskupení s federativními rysy, kdy se smazávají hranice mezi státy. Další teorie přináší další vysvětlení situace, kdy se ve Společenství objevují nové konflikty a situace, které nelze vysvětlit pouze teorií federace a přistupují zde další teorie, které přináší vysvětlení např. krizí 60. let – intergovernmentalismus či opět přístup neofederalismu a neofunkcionalismu v Jednotném evropském aktu. Přesto se stále jeví federalismus a jeho navazující směry jako klíčový pro vysvětlení formování EU.

Jakkoliv můžeme některé odlišnosti vyzdvihovat, politická vyjednávání posledních měsíců nám směle ukazují, že Evropská unie se vydala směrem k hlubší politické integraci, a to ratifikací Lisabonské smlouvy.

Když se však vrátíme k přístupovým jednáním s členskými státy, tak už v předstupním období byla vytvořena virtuální federace, kdy stávající členské státy měly obrovský vliv na domácí prostředí členských států. Vliv však nebyl projeven mocí, ale

spíše motivací. Jako hlavní důkaz vysoké motivace je jistě zmizení symbolů Východu a Západu a samozřejmě nadšení kandidátských států – alespoň na začátku 90.let.<sup>96</sup>

Kandidátské státy byly vysoce motivovány pro vstup, ale převládaly spíše motivy politické, přesto byl určitý rozpor nad povahou Společenství. Většina států byla v předchozích letech pod nadvládou Sovětského svazu a určité obavy z nadvlády zejména tandemu Francie-Německo existovaly. Zejména Francie se nechtěla vzdát přechodu k politické unii, a to za cenu modelu vícerychlostní Evropy.<sup>97</sup> Avšak kandidátské státy byly připravovány na vstup a dokonce se účastnily bez hlasovacího práva jednání některých institucí. Byly tak nenásilně, pomocí vlivu a motivace, připravovány na členství v této organizaci sui generis.

Přechod k demokracii však byl pro některé kandidátské státy obtížný, kdy např. Slovinsko doslova bojovalo o svou samostatnost. U všech kandidátských států se projevila ekonomická krize, která následovala transformaci z plánované ekonomiky k tržní ekonomice. Ekonomická krize částečně ochladila vztah zejména veřejného mínění k přístupu do Evropské unie, avšak většina představitelů kandidátských států včetně obyvatel stále souhlasila.

Kandidátské státy, i když se potýkaly s krizí, viděly v přistoupení do EU zvýšení sociální a politické stability, zajištění bezpečnosti hranic a také svým způsobem idealistický návrat k „západní Evropě.“ Stávající státy pak, dle sdělení jejich představitelů, viděly v integraci nových členských států taktéž zvýšení sociální a politické stability a další prosperitu v Evropě.<sup>98</sup>

Přistoupení nových států není jen změnou pro státy kandidátské, ale i pro státy stávající po ekonomické, politické a sociální stránce. Vzhledem k měnící se mapě EU a také ke změně hranic této entity. Německo mělo ambici stát se lídrem. Oproti tomu, k přístupu měla jiný vztah Francie. Francie se k velkému rozšíření stejně jako k předchozím nestavěla s příliš velkým nadšením. Spatřovala v něm rozmělnění integrace, které se ovšem zamlouvalo Velké Británii a Dánsku. Přístup k rozšíření byl rovněž různý, a to nejen ve Francii, kde se projevoval vliv politické reprezentace. Zatímco zpočátku 90. let měl prezident Mitterand obavy ze zpomalení integrace, pak v druhé polovině 90. let spatřoval prezident Chirac v rozšíření možnost vstupu na nové trhy ve východní a střední Evropě, i když zde byla velká konkurence Německa.

---

<sup>96</sup> VIRKKUNEN, Joni. Post-Socialist Borderland: Promoting or Challenging the Enlarged European Union? *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 2001, roč. 83, č. 3, s. 142.

<sup>97</sup> PACHTA, Lukáš. *Rozšiřování a prohlubování Evropské unie z perspektivy Francie: současná dilemata ve francouzské evropské politice* [online]. Euractiv.cz, 3. června 2004 [cit. 14. září 2010]. Dostupný na: <<http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/analyza/roziovn-a-prohlubovn-evropsk-unie-zperspektivy-francie-souas>>

<sup>98</sup> VIRKKUNEN: *Post-Socialist Borderland...*, s. 142 – 143.

Německo kladně vítalo velké rozšíření a dá se říci, že ekonomicky expandovalo na východ. Bylo však silně ovlivněno Francií. Prezident Mitterand dokonce přesvědčil německého kancléře Kohla k založení EU a jako protihodnotu souhlasila Francie se znovusjednocením Německa. Kancléř Kohl však byl i před tímto „výměnným obchodem“ nakloněn myšlence vzniku EU, protože souhlasil s prohlubováním integrace.<sup>99</sup>

Dalším dokladem vlivu Francie na Německo jsou i nevyhnutelné mezivládní konference v Amsterdamu a Nice, které měly připravit Společenství na středovýchodní rozšíření.

Německo bylo zpočátku pro menší rozšíření, proto měla vystačit Amsterdamská smlouva, naopak Francie měla dobré vztahy s Rumunskem a Bulharskem a ve finále se přiklonila k variantě velkého třesku.<sup>100</sup>

Pokud se jedná o kandidátské státy, pak Česká republika, Polsko a Maďarsko patřily ke státům, které požadovaly vstup do Společenství v nejkratším možném termínu. Prezident Chirac sliboval rok 2000. Tento termín byl nereálný. Zmíněné státy v roce 1999 vstoupily do NATO a na vstup do EU nebyl vyvíjen tak velký tlak. V té době se začala prosazovat varianta velkého třesku, nikoliv vstup tzv. lucemburské skupiny.<sup>101</sup>

Po podání přihlášek do EU v letech 1995 a 1996 začaly být ve větší míře sledovány statistické údaje jednotlivých zemí. Postupně došlo ke zjištění, že ekonomika stoupá, avšak hrubý domácí produkt je stále menší než u členských států. Toto zjištění jistě nebylo ničím překvapujícím, vždyť rozvinuté západoevropské ekonomiky fungovaly svobodně již desítky let, zatímco zadlužené postsocialistické ekonomiky jen několik let. Z těchto důvodů lze říci, že srovnávání rodících se tržních ekonomik s rozvinutými ekonomikami členských států bylo alespoň zpočátku pouze informativní a až postupem času dávalo větší smysl.

Stranou ekonomických důvodů a na prvním místě tedy zůstávají politické příčiny, které posunovaly či brzdily přistoupení nových států v letech 2004 a 2007.

V 90. letech proběhla přístupová jednání také s Finskem, Švédskem, Rakouskem a Norskem. Během několika let došlo ke dvěma přístupovým jednáním, která byla velice rozdílná, nejen pro jejich počet. Proto bude provedena komparace hlavních proudů, které ovlivnily jejich rozhodnutí pro vstup do EU a rovněž bude naznačen přístup stávajících členských států.

---

<sup>99</sup> PACHTA, Lukáš. *Rozšiřování a prohlubování Evropské unie z perspektivy Francie: současná dilemata ve francouzské evropské politice* [online]. Euractiv.cz, 3. června 2004 [cit. 14. září 2010]. Dostupný na: <<http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/analyza/roziovn-a-prohlubovn-evropsk-unie-zperspektivy-francie-souas>>

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Tamtéž.

Státy střední a východní Evropy se dále potýkaly během přístupových jednání se zvláštními přístupy, které byly nastoleny, a to novou strategií rozšiřování a principem kondicionality. U obou lze spatřovat asymetrické fungování vztahů a uplatňování vlivu členských států i institucí EU.

#### **4.1.1 Komparace přístupových procesů východního rozšíření se státy EFTA**

Srovnání přístupujících států s přístupujícími státy EFTA<sup>102</sup> je zajímavé již proto, že státy východního rozšíření i státy EFTA zahájily přístupová jednání v 90. letech minulého století a přistoupily v rozmezí 9 let. Dřívější vlny rozšíření nebyly významně empiricky hodnoceny ani teoreticky analyzovány. Jejich hodnocení nebude prováděno komplexně, ale cílem bude uvést hlavní tendence.

Zkoumání jednotlivých politik bylo v rámci obou přístupových jednání různé. Zatímco státy EFTA byly zkoumány z hlediska politiky přístupových jednání, tak státy východního rozšíření byly zkoumány v oblasti politik EU, a to např. Společné zemědělské politiky, migrace nebo politiky vnitřní bezpečnosti. Při zkoumání obou přístupů byly upřednostňovány spíše koncepce liberálního intergovernmentalismu nebo realismu, které kladou důraz na zájmy států a mezivládní přístup. Přesto lze nalézt u východního rozšiřování federalistické tendence.<sup>103</sup>

Státy EFTA prošly vývojem v názorech na členství. Ještě na počátku 90. let neměly zájem vstoupit do EU. Studená válka totiž byla hlavní překážkou pro vstup pro tyto neutrální státy, přesto zlepšení životních podmínek obyvatel a ekonomický růst byly později hlavní motivací. Narůstající ekonomické rozdíly mezi státy EFTA a státy Společenství, které byly zapříčiněny rozvojem vnitřního trhu EU, hrozba přemístění investic a dále politické příčiny, kdy zástupci vlády chtěli být znovu zvoleni, pak vedly k žádosti o členství v EU.<sup>104</sup>

Po žádosti o členství, však přístupující státy stály před přesvědčením obyvatel v referendu. U Norska na rozdíl od Švédska a Finska měla vliv i zkušenost s okupací za 2. světové války. Je však pouze možné, že se nechtělo dělit o své nerostné a přírodní bohatství. Pro všechny tři státy, které nakonec souhlasily v referendech, však byly rozhodující

---

<sup>102</sup> Státy sdružení EFTA (Evropské sdružení volného obchodu) - v tomto smyslu jsou myšleny Rakousko, Švédsko, Finsko a Norsko.

<sup>103</sup> SCHIMMELFENNIG, Frank, SEDELMEIER, Ulrich. The study of EU enlargement: theoretical approaches and empirical findings. In CINI, Michelle, BOURNE, Angela K. (ed.). *European union studies*. Hampshire: Palgrave Macmillian, 2006, s. 109 – 110.

<sup>104</sup> Tamtéž s. 110.

ekonomické výhody a politické výhody, nikoliv pojmy jako národní identita nebo politická kultura.<sup>105</sup>

Oproti státům EFTA byly státy východního rozšíření v jiné pozici, neprošly delším obdobím demokracie a dlouhou dobu byly vysoce ovlivňovány SSSR. Proto se objevily teze, že základní motivací jsou ochranné garance Společenství. Aby nedošlo k znovunastolení sovětského vlivu. Navíc byly přesvědčeny, že Společenství vytvoří jistou autonomii, která jim umožní participovat na rozhodovacím procesu EU. Později během přístupových jednání se však objevuje euroskepticismus zejména u pravicových stran.

Dalším prvkem, o kterém můžeme říci, že měl federalistické rysy, bylo přesvědčení států, že zapojením do EU se opět vrátí do „Západní Evropy“ a mezi demokratické státy. V prvku návratu lze spatřit změnu identity států a změnu jejich zaměření, která vede nejen k prohlubování spolupráce, ale i k posunu v rámci sebeurčení států.

Dalším zajímavým rysem je motivace stávajících členských států pro přijetí států střední a východní Evropy. U států EFTA již probíhala spolupráce po delší časové období a státy se mohly stát součástí EU mnohem dříve, tedy nevstoupili spíše z vlastního přesvědčení. U států východního rozšíření však byla situace jiná a také preference stávajících členských států mohly být relativně různé, a to z dvou pohledů.

Jeden z pohledů byl, že Evropská komise, která měla silnou pozici v procesu rozšiřování, prodlužovala termín přijetí kandidátských států, nikoliv uměle, ale k ochraně zájmů stávajících členských států. Lze dedukovat, že k zabránění zpomalení integrace.<sup>106</sup>

V Evropské komisi však, dle jiného pohledu, existovali aktéři, kteří byli zastánci tzv. odpovědnosti stávajících členských států EU za proces integrace států střední a východní Evropy. Působí však rozporuplně, že většina členských států nebyla zpočátku nakloněna přijetí států ze střední a východní Evropy. Vysvětlením jsou různí aktéři působící v již zmíněné Evropské komisi, kteří byli považováni za politické advokáty rozšíření, ale také určité zájmové skupiny, které působí na státy a instituce EU.<sup>107</sup>

#### **4.1.2 Strategie rozšiřování**

Evropská unie, mimo uplatňování svého vlivu, rovněž musela zvolit určitý přístup ke vstupu tak velkého počtu států. Před vstupem do EU musely všechny země projít předvstupním vyjednáváním a plněním určitých požadavků. Pro východní rozšíření však

---

<sup>105</sup> SCHIMMELFENNIG, SEDELMEIER: *The study of EU enlargements...*, s. 110 – 111.

<sup>106</sup> Tamtéž s. 112 – 113.

<sup>107</sup> Tamtéž s. 113.

existoval specifický přístup, který se částečně odlišuje od dosavadní praxe. Tento přístup však z původní klasické strategie rozšiřování vycházel.

Klasická strategie rozšiřování je zakotvena v základních principech. Musí dojít k přijetí *aquis*, dále by mělo být určeno datum, do kterého dojde k harmonizaci práva EU a budou odstraněna oboustranná omezení. Toto období se vyznačuje vznikem problémových situací, které jsou odstraňovány novými nástroji. Před vstupem do Společenství nemohou státy ovlivnit své budoucí postavení v institucích, např. sílu hlasů při váženém hlasování, což je otázka velice citlivá. Státy jsou přijímány ve skupinách, nikoliv jednotlivě, proto některé státy musí „čekat na ty pomalejší.“ Členské státy se musí jednomyslně shodnout na vstupu nových států, proto dochází k uplatňování národních zájmů v citlivých oblastech.<sup>108</sup>

V klasické strategii rozšiřování lze spatřovat přirozenou kontinuitu pokračování integrace ale i jednotlivé vlivy států. Základem je však nenarušené fungování EU.

Na tomto místě lze podotknout, k integraci v předvstupním období států střední a východní Evropy, že existovala rozdílná dynamika procesu rozšiřování a procesu integrace. Proces integrace byl rychlejší, a proto i kandidátské státy, zejména občané států, měly problém s akceptací některých politik např. s Evropskou ústavou.<sup>109</sup>

Když se vrátíme ke strategii rozšiřování EU, pak můžeme zjistit jen nepatrné odlišnosti od dosavadní klasické strategie. Jsou vytvořeny nové nástroje přístupu, které však klasická strategie rovněž umožňuje, dále nové metody a revize zavedených postupů. Za důležitý může být považován částečný vliv kandidátských států na budoucí uspořádání v institucích Společenství.

V době východního rozšíření EU byly postupně uplatněny dva teoretické přístupy. Prvním je vstup nových států ve vlnách, kdy jsou vybráni uchazeči, kteří jsou schopni poměrně rychle převzít závazky plynoucí z členství ve Společenství. U těchto uchazečů se sleduje taktéž jejich zájem na prohloubení integrace. Vlny můžeme spatřovat jako skupiny, které jsou vytvářeny na základě klasické strategie rozšiřování.

Druhým přístupem je teorie regaty, která vágně nastavuje podmínky vstupu do EU a zahajuje přístupová jednání s širší skupinou uchazečů. Podpora v rámci předvstupních operačních programů není diferencována a je všem kandidátským státům poskytována stejnoměrně. Strategie regaty je postavena jako soutěž mezi kandidátskými státy.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> PŘÍKRYL, Ivo. Strategie a nástroje východního rozšíření. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (ed). *Rozšiřování ES/EU*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 115-116.

<sup>109</sup> FIALA, Petr. *Evropský mezičas: Nové otázky evropské integrace*. 1. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2007, s. 26-27.

<sup>110</sup> PŘÍKRYL: *Strategie a nástroje východního...*, s. 117.

V roce 1997 byla, na základě teorie přístupu ve vlnách, vybrána první skupina šesti států, která měla přistoupit v páté vlně, tzv. lucemburská skupina. Tato skupina se jevila jako část úspěšnějších kandidátů, ale stávající členské státy nebyly zcela rozhodnuty, zda budou i odpovídajícími partnery. Důvodů však může být více. Proto v roce 1999 bylo odstoupeno od původního přístupu a skupina byla rozšířena o tzv. helsinskou skupinu, která rozšiřovala dosavadní šestici států o dalších šest. Konečný počet byl 12 kandidátských států.<sup>111</sup>

Na rozšířený počet států byla aplikována strategie regaty, protože, dle Amsterdamské smlouvy, mělo přistoupit pouze pět států bez odpovídající revize institucí. Mezi státy tedy vznikla soutěž.<sup>112</sup>

Po částečné revizi institucí Smlouvou z Nice, bylo rozhodnuto o vstupu většího počtu států, ale v roce 2001 byla vytvořena laekanská skupina, která vyřazovala Rumunsko a Bulharsko z páté vlny rozšíření. Tyto dvě země vstoupily do Společenství později. Vstup tak velkého počtu států však byl podmíněn kompromisem v oblasti Společné zemědělské politiky. Bylo stanoveno dlouhé přechodné období pro všechny vstupující státy.<sup>113</sup>

Vstup nových členských států do EU však nebyl založen pouze na strategii přístupu, ale rovněž na vlastní vnitřní motivaci a dalších příčinách.

#### **4.1.3 Princip kondicionality v přístupových jednáních**

Princip kondicionality byl formulován, v případě východního rozšíření EU, v Kodaňských kritériích. Splnění těchto kritérií bylo klíčové pro všechny přistupující státy. Dle strategie rozšíření mělo přistoupit pouze šest států, ale následně došlo ke změně postoje a v roce 1999 byla zahájena strategie regaty.

Objevuje se další příčina, proč členské státy ustoupili od původní strategie. Důvodem je vypuknutí války v Kosovu a s ní spojená potřeba stabilizace regionu střední a východní Evropy.

Státy byly hodnoceny individuálně v plnění politických i ekonomických kritérií. Uplatňování principu kondicionality lze jasně znázornit na případě Slovenska.<sup>114</sup>

Po roce 1999 většina členských států plnila první dvě kritéria, tedy kromě Rumunska a Bulharska, které byly později vyřazeny a jejich vstup byl posunut na rok 2007. Největší obavy však měly všechny kandidátské státy z plnění třetího kritéria, tedy přijetí aquis

---

<sup>111</sup> PITROVÁ, Markéta. *Pátá vlna rozšiřování EU – standardní postup či nová metodika?* [online]. Středoevropské politologické studie, podzim 2003 [cit. 31. října 2010]. Dostupné na <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=177>>.

<sup>112</sup> Tamtéž.

<sup>113</sup> Tamtéž.

<sup>114</sup> Viz níže 4.1.3.1 Příklad Slovenské republiky

communautaire. Přijetí *acquis* se jevilo jako snadné, jako proces napodobení, přijetí evropské legislativy a povinností vyplívajících ze členství. Takové zjednodušení nelze akceptovat. Na státy střední a východní Evropy totiž působil rozdílný vliv minulosti a také jejich právní řády byly různé. Přijetí *acquis* má rovněž vliv na státní instituce kandidátských států, proto reagovaly různě na výzvu k přijetí *acquis*.<sup>115</sup>

Např. v Maďarsku musely již od roku 1990 parlamentní a vládní instituce sledovat a brát v úvahu právo Společenství ve všech návrzích zákonů. V roce 1992 byla vytvořena meziresortní komise ministerstev, která se specializovala na otázky evropské integrace a v roce 1994 Maďarských parlament zřídil Kontrolní výbor pro evropské záležitosti. Teprve po založení výboru se evropské právo stalo povinné. Maďarsko tedy již před zahájením vyjednávání začalo přizpůsobovat svou legislativu.<sup>116</sup>

Postupně byly uzavírány jednotlivé kapitoly nejméně citlivých politik k citlivějším, kdy nejcitlivější otázky byly řešeny přechodným obdobím.<sup>117</sup> Jak budou jednotlivá přechodná období stanovena, bylo také ukázkou vyjednávací techniky každého státu.

Mimo rámec vyjednávání i členské státy zasahovaly a vytvářely tlak na domácí politiky členských států, a to např. u již zmíněného Slovenska a České republiky.

V roce 2002 byly uzavřeny všechny projednávané kapitoly.

V rámci předvstupní strategie, k vyplnění mezery mezi ekonomikami členských a kandidátských států a na podporu přijetí *acquis*, byly vytvořeny programy pro podporu kandidátských států, a to PHARE, SAPARD a ISPA. Hlavním problémem při přijímání finanční pomoci byl nedostatek institucí, které by mohly efektivně rozdělit pomoc i na nižší územní celky. V několika případech dokonce EU zastavila některé projekty, protože byly nevhodné a musely být přehodnoceny.<sup>118</sup>

#### 4.1.3.1 Příklad Slovenské republiky

Slovenská republika je příkladem dopadů principu kondicionality na kandidátský stát. Po rozdělení Československa v roce 1993 se Slovenská republika stala nezávislým státem, na jehož území žila poměrně velká skupina Maďarů. Problémem však byla vláda premiéra Mečiara, která narušila vztahy s EU, a to zejména po jeho znovuzvolení v roce 1994. Premiér

---

<sup>115</sup> GLENN, John K. EU enlargement. In CINI, Michelle (ed.). *European union politics*. New York: Oxford University Press. 2003, s. 219 – 220.

<sup>116</sup> Tamtéž s. 220 – 221.

<sup>117</sup> Viz níže 4.1.3.2 Příklad České republiky

<sup>118</sup> GLENN: *EU enlargement...*, s. 221.

sice deklaroval, že členství v EU je pro Slovensko prioritní, ale jeho vláda byla vnímána jako semi-autoritářská.<sup>119</sup>

Za vlády premiéra Mečiara byl problém vztahu vlády a ústavního soudu, nedodržování principů právního státu, vztah s opozicí státu a téměř šikana nezávislých médií. Na všechny nesrovnalosti a protiprávní jednání bylo Slovensko upozorněno, přesto byla oprávněná kritika vládou zkreslena. Vláda prohlásila, že EU je zaujatá proti Slovensku a bylo zahájeno diplomatické jednání s Ruskem. EU však uplatnilo svůj diplomatický vliv a v roce 1997 byla zahájena přístupová vyjednávání s šestici států, kdy byla vybrána Česká republika a Slovensko bylo vynecháno. Evropská komise ve svém posudku sice potvrdila, že Slovensko plní ekonomická a administrativní kritéria, ale politická kritéria nikoliv. Zároveň došlo k vyloučení Slovenska z rozšiřovacího procesu Severoatlantické alince.<sup>120</sup>

EU se podařilo diplomatickým nátlakem změnit situaci. V roce 1998 byla vláda Mečiara ve volbách poražena a zvítězila Slovenská demokratická koalice, což změnilo i přístup Evropské komise. Evropská komise dále ovlivnila fungování státu prohlášením, že by maďarská menšina měla mít své zástupce v nové vládě a přáním uzavřít jadernou elektrárnu na hranicích s Rakouskem. Oba požadavky byly vládou Slovenska splněny. V roce 1998 vstoupili do vlády zástupci maďarské menšiny a v roce 2006 vláda odstavila bloky jaderné elektrárny.<sup>121</sup>

Protože pod novou vládou začalo Slovensko plnit politická kritéria, v roce 1999 byly zahájeny předvstupní vyjednávání.

#### **4.1.3.2 Příklad České republiky**

Česká republika se na počátku 90. let zpozdila v zapojení do integrace. Příčinou byl zejména rozpad ČSFR, ale také postoje vládních představitelů ke vstupu do Společenství. Přesto byla později zařazena do lucemburské skupiny. Plnila totiž všechna kritéria k zahájení přístupových rozhovorů.

V politické oblasti měla Česká republika výhodu, na rozdíl od ostatních kandidátských států, mohla navázat na prvorepublikovou demokracii a zachovala si demokratické zřízení z východoevropských států nejdéle. Co se však týče integrace, pak občané České republiky byly a jsou ovlivňovány svými politickými stranami. Zde lze spatřovat určitý euroskepticismus současného pana prezidenta i některých dalších členů ODS i jiných stran.

---

<sup>119</sup> GLENN: *EU enlargement...*, s. 219.

<sup>120</sup> Tamtéž.

<sup>121</sup> Tamtéž.

Projevilo se to mnohem později při ratifikaci Lisabonské smlouvy, kdy ji prezident dlouho odmítal podepsat.<sup>122</sup>

Za co však byla Česká republika často kritizována? Při pravidelných zprávách, které vydávala Evropská komise, byla Česká republika kritizována za nedostatečný boj s korupcí, potřebu reformy soudnictví a veřejné zprávy, ale i v otázce romské komunity.<sup>123</sup>

Zde musím podotknout, že již vstup České republiky do EU, vzhledem k váhání politických představitelů stávajících států, je úspěchem. Avšak je možné, že čeští vyjednaváci mohli vyjednat lepší podmínky. Na příkladu České republiky bude naznačen vyjednávací proces o přechodných obdobích a finanční perspektivě.

Jednání probíhala tzv. asymetrickou negociací,<sup>124</sup> kdy silnějším partnerem byla Evropská unie. Česká republika nejednala o vzájemných ústupcích a výhodách, ale o tom, jak bude fungovat jako člen Evropské unie. O podmínkách vstupu mohla vyjednávat pouze velice omezeně a prostor pro vytvoření přechodných období a výjimek byl velice malý. Přesto se České republice podařilo dosáhnout většiny cílů v oblasti přechodných období, finanční perspektiva je pak hodnocena méně příznivě.<sup>125</sup>

České republice se podařilo dojednat důležité výjimky např. v DPH na teplo a stavební práce nebo osvobození u domácího pálení. Taktéž i v oblasti volného pohybu pracovních sil, kde také vyjedнала přechodná období. V oblasti vyjednávání byla Česká republika hodnocena jako asertivní a poměrně úspěšná, což ji připravilo i dobré renomé při vstupu do EU.<sup>126</sup>

V oblasti finanční perspektivy však negociátoři nebyli tolik úspěšní. I přesto, že bylo stanoveno, že bude čistým příjemcem, tak přijaté platby byly ve srovnání s dalšími kandidátskými zeměmi malé. Je však možné, že Česká republika byla zahrnuta do šesti nejbohatších kandidátských států, a proto získala menší příspěvky. V oblasti zemědělství se však vyjednávání považovaly za úspěšné, protože byly vyjednány kvóty i kompenzace, i když omezeny byly všechny kandidátské státy.

Když se však vrátíme k šesti kandidátským státům, které byly hodnoceny jako bohatší, pak ve srovnání s např. Slovinskem, které bylo také v této skupině, Česká republika získala

---

<sup>122</sup> MOLEK, Pavel. Lucemburská skupina: Polsko, Česká republika, Maďarsko, Slovinsko, Estonsko, Kypr, (Turecko). In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (ed). *Rozšiřování ES/EU*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 140.

<sup>123</sup> Tamtéž s. 140 – 141.

<sup>124</sup> Asymetrická negociace je vyjednávání, kde jeden z partnerů má silnější pozici a může udávat směr vyjednávání.

<sup>125</sup> WITZOVÁ, Ivana. Jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii: jak úspěšně? *Mezinárodní vztahy*, 2004, roč. 39, č. 1, s. 71.

<sup>126</sup> Tamtéž s. 75-77.

menší platby. V této oblasti však sehrály roli národní zájmy Německa a Rakouska, vůči kterým měla Česká republika nevýhodnou pozici při vyjednávání.<sup>127</sup>

V rámci Německa se projevil národní zájem o omluvu k odsunutí sudetských Němců, jak již bylo zmíněno výše, kdy tato problematika nebyla jen součástí vyjednávání, ale i souhlasu zástupců Evropského parlamentu s Přístupovou smlouvou.

Rakousko usilovalo o uplatňování svého vlivu již v rámci uzavírání kapitol, kdy hlavním problematickým bodem byla stejně jako u Slovenska jaderná elektrárna v blízkosti hranic s Rakouskem. Zatímco Slovensko deklarovalo uzavření elektrárny, zástupci České republiky nikoliv. Rakousko dokonce hrozilo, že bude vetovat uzavření kapitoly o energetice, což Evropská komise jako způsob nátlaku odmítla. Přesto i tato problematika měla vliv dále v rámci vyjednávání o finanční perspektivě.

V souhrnu však byla Česká republika hodnocena jako úspěšný kandidát.

## **4.2 Politiky zvláštní důležitosti v procesu rozšiřování**

Zařazení kapitoly o politikách, které mají zvláštní důležitost, nebylo náhodné. Při vyjednávání o vstupu nových států do EU bylo řešeno mnoho jiných aspektů přístupu, jak tomu bylo naznačeno výše, ale Společná zemědělská politika, azylová a vízová politika a vnitřní bezpečnost měli zvláštní význam.

V oblasti přístupu do EU byly tyto politiky poměrně problematické a probíhala dlouhá vyjednávání.

Společná zemědělská politika se potýkala s problémem financování a také prozatímní řešení přineslo nevoli u kandidátských států. Oblast azylové a vízové politiky byla rovněž pro státy nekompromisní a musely se vzdát navázaných vztahů v oblasti pracovních i ekonomických trhů. Vnitřní bezpečnost upozorňuje na tureckou otázku na Kypru.

Všechny politiky jsou součástí politik EU, ale jsou pro přistupující státy, kterých se dotýkají citlivé. Asymetrický model vyjednávání však neposkytuje velký prostor pro manévrování.

Můžeme předpokládat, že zde uplatňují státy své zájmy. Přestože se chtějí stát součástí integračního celku, uplatňuje se zde spíše přístup intergovernmentalistického liberalismu.

### **4.2.1 Společná zemědělská politika**

Společná zemědělská politika se stala v rámci vstupu nových členských států důležitým mezníkem. Jejím hlavním problémem se stala udržitelnost pro fungování

---

<sup>127</sup> WITZOVÁ: *Jednání o přistoupení České republiky...*, s. 78-82.

v mnohem větším počtu států. Objevily se obavy z bankrotu některých států, které byly závislé na této politice, a to zejména Španělska, Portugalska nebo Irska.

Protože navýšení plateb by mohlo vyvolat krizi a rozpočet by nemohl být v takovém množství nárazově navýšen. Evropská komise již v Agendě 2000 upozorňovala na limity rozpočtu.<sup>128</sup>

Na základě výše uvedeného navrhla Evropská komise v roce 2002 diskriminační podmínky pro nové členské státy v rámci Společné zemědělské politiky. Diskriminační se jeví pro jejich rozdíl se stávajícími členskými státy, kterým zůstaly platby na stejné úrovni. Lze říci, že namísto potřebné reformy došlo ke snížení příspěvků nových členských států, a to po dlouhé přechodné období od vstupu až do roku 2013. Návrh, který byl později schválen, stanovuje pro nové členské státy 25% částky přímých plateb, které by měly jako stávající členské státy obdržet. Částka bude postupně navyšována až na 100% platby, během přechodného období, do roku 2013.<sup>129</sup>

Všechny kandidátské státy protestovaly a nejvíce státy s velkým zemědělským sektorem jako např. Polsko. Polsko napadalo samotnou existenci Společné zemědělské politiky. Zásadním dotazem bylo proč musí přispívat do rozpočtu EU podle současných pravidel, když nedostává podle stejných pravidel i příspěvky.<sup>130</sup>

Sice pro tuto citlivou politiku byla vytvořena přechodná období, ale v jádru mělo Polsko správné mínění, protože pokud je Evropská unie založena na solidaritě, měla zcela jistě proběhnout reforma, s kterou by však nesouhlasily stávající členské státy, a to ze svých vlastních národních zájmů.

Na tomto místě lze vyzdvihnout právě národní zájmy členských států. Přestože se rozhodly v některých oblastech integrace jít dále, tak v komunitarizované Společné zemědělské politice uplatňují odvolání na své národní zájmy, což je spíše uplatňováním mezivládního přístupu.

Přestože přizpůsobit se, nejen v této politice, musí kandidátské státy, již dnes platí, že při rozšíření musí dojít k reformě institucí. Do budoucnosti by však mělo rovněž platit, že některé politiky, a dobrým příkladem je Společná zemědělská politika, by zároveň s rozšiřováním EU měly být rovněž reformovány. Aby nedocházelo ke zbrždění integrace, jako se stalo při aplikaci této politiky.

---

<sup>128</sup> GLENN: *EU enlargement...*, s. 222.

<sup>129</sup> Tamtéž.

<sup>130</sup> Tamtéž.

#### 4.2.2 Azylová a vízová politika

Azylová a vízová politika je jednou z nejdůležitějších politik, které zabezpečují fungování vnitřního trhu a zabraňují černému obchodu a pašování. Proto je zřejmé, že v této oblasti byly členské státy nekompromisní, musely být však vytvořeny i výjimky pro zvláštní specifickou některých vztahů.<sup>131</sup>

Justice a vnitro souvisí s azylovou, vízovou politikou a ochranou hranic. Proces donucení a motivace v oblasti těchto politik byl však jiný než ve zbývajících oblastech justice a vnitra. Hlavní důvod lze spatřovat v přesunu těchto politik pod I. pilíř, kterým se staly součástí *acquis*, jež musely kandidátské státy přijmout bezpodmínečně.

Členské státy považovaly kandidátské státy za nárazníkové zóny, které tvořily bariéru mezi nimi a státy položenými více na východ. Hlavním důvodem bylo budoucí fungování EU a zajištění ochrany EU před nežádoucími vlivy, proto byl prováděn nátlak na kandidátské státy k zavedení přísnější kontroly na hranicích. V budoucnu pak musí být novými členskými státy zajištěno, že hranice budou neproniknutelné jako za fungování pouze 15 států v rámci EU. Příkladem uplatňování této politiky může být vyjednávání s Polskem.

Azylová a vízová politika včetně kontroly hranic byla pro kandidátské státy velice obtížná. Najednou mělo dojít k zpretrhání závazků, které dosud fungovaly. Z hranic států, které měly tvořit vnější hranice EU, se měla stát nepropustná linie. Navíc tato reforma obnášela vynaložení vysokých finančních prostředků na nové vybavení celní stráže a vytvoření moderních systémů. Hrozba zvenčení byla příliš vysoká a státy se obávaly i dalších druhů kriminality jako je pašování, celní podvody atd.

Schengenský systém, který úzce souvisí s azylovou a migrační politikou, tzn. i s justicí a vnitrem, měl posunout integraci dále. Vznikl již v roce 1985, zejména k vyřešení problému neochoty členských států Společenství postupně odstranit kontroly na hranicích. Státy vstupovaly do tohoto systému postupně. Schengenský systém posunuje integraci dále, avšak je rovněž jednou z forem flexibility. Tato forma by se dala nazvat jako flexibilní rozhodování s cílem vyřešit určitý problém. Opět se tedy i zde objevuje prvek federalismu zakotvený ve flexibilním rozhodování, které posunuje rozhodování dále.

Flexibilita je v Schengenském systému zachycena v postupném přistupování států, které se na systému chtějí podílet.

Schengenský systém je od Amsterdamské smlouvy součástí *acquis*, proto státy při vyjednávání musely přistoupit rovněž na přijetí veškeré platné legislativy v rámci

---

<sup>131</sup> Viz příklad ruského Kaliningradu v 4.2.2.1 Příklad Polska

Schengenu. I když o tom se dá polemizovat, protože výjimky si již dříve vyjednala Velká Británie a Irsko.

Vyjednávání byla pro kandidátské státy velice komplikovaná, protože musely přijmout platnou legislativu v této oblasti a přitom při vstupu neměly stejná práva. Tak po roce 2004 nastala komplikovaná situace, stávající státy chtěly nové členské státy vyzkoušet, proto stále docházelo ke kontrolám na hranicích. Co bylo hlavním důvodem? Státy patrně testovaly jak jsou kandidátské, nyní již nové členské státy, schopny zajistit nepropustnost hranic. Později sice většina států měla plná práva, ale v té době nastalo období, kdy v přechodném režimu byla téměř polovina členských států.

Na tomto místě je třeba říci, že i v současné době, kdy např. Česká republika je již rovnocenným členem v oblasti Schengenu, stále dochází ke kontrolám státních příslušníků ČR, což je zřejmě diskriminující a vyjednané podmínky porušuje. Je nutné, aby tyto diskriminační opatření byla co nejdříve odstraněna.

Polsko je příkladem praktického fungování přístupových jednání v oblasti azylové a migrační politiky.

#### **4.2.2.1 Příklad Polska**

Polsko je další zemí, která vstoupila v roce 2004 do EU, a která se musela potýkat s požadavky a obavami stávajících států EU.

Jak je známo EU funguje jako skupina států s jednotným vnitřním trhem a svým způsobem jako stát. I fungování této entity ve vztahu k třetím zemím je podobné jako u jednotného státu. Má své vlastní „zákony“ a systém orgánů, které jej řídí. Takový stát se pak může obávat o své hranice, které by měly být nepropustné pro cizí státní příslušníky bez patřičných dokladů. I tento důvod byl důležitý pro stávající členské státy. A jak byl členěn nátlak na kandidátské státy? Příklad Polska může být částečnou odpovědí.

Po konci studené války se všechny kandidátské státy včetně Polska nacházely ve zvláštní situaci, kdy najednou začaly proudit přes jejich území davy uprchlíků a neměly vytvořeny legislativu pro tyto nové okolnosti. Členské státy EU se snažily pomoci těmto státům. Avšak jaké byly jejich důvody? Asi nejvýznamnějším byla ochrana vlastních hranic. V této souvislosti patrně největší obavy mělo Německo. Nelze se divit. Vždyť bylo státem, který měl největší hranice se státy východní a střední Evropy.

Vytvořením systému azylové politiky a ochrany hranic ve střední a východní Evropě bylo zřejmě spatřováno jako posunutí rizik dále na východ, proto se státy snažily vyvíjet nátlak a motivaci na kandidátské státy. Situace nebyla jednoduchá a reforma byla velice

nákladná. Je třeba však říci, že na reformě se finančně podílela EU, proto byla i lépe přijímána.<sup>132</sup> Tak i obyvatelé členských zemí vnímaly nátlak na vytvoření azylového systému jako nutné k zajištění vnitřní ochrany rozšiřující se EU.

Polsko prošlo dlouhodobým procesem a potýkalo se s problémy správné implementace azylové politiky. V některých ohledech byl dokonce přístup států přísnější než v EU a vyvíjel se částečně nezávisle na EU. Vlivem blížícího se vstupu do EU však muselo přistoupit na aquis, která se týkala této sféry a muselo dojít ke sblížení legislativy. Avšak nelze říci, jakými jednáními bylo nakonec donuceno, jelikož zasedání Rady EU jsou tajná.

Azylová politika úzce souvisí s kontrolou hranic. Stejně jako ostatní kandidátské země ze střední a východní Evropy nebylo Polsko tradiční cílovou zemí emigrantů, proto i kontroly na hranicích byly zanedbatelné. Státy EU v této praxi spatřovaly ohrožení pro Společenství i samotné státy jako takové.<sup>133</sup>

Jak již bylo řečeno, byl činěn tlak na Polsko k zavedení kontroly a bylo tlačeno k zavedení víz, a to zejména s Ruskem, Běloruskem a Ukrajinou. Problémovým bodem byly nejen protesty těchto zemí, ale samotných obyvatel Polska. Na zdejších pracovních trzích fungovala fluktuace jak Poláků směrem k uvedeným zemím, tak i naopak.

Zvláštní postavení měl Kaliningrad, který je teritoriem Ruska a je obklopen územím Polska a Litvy. Měl být po východním rozšíření kompletně obklopen EU, což vyvolalo negativní odezvu u Ruska. Teprve v roce 2002, tedy až na konci vyjednávání s kandidátskými státy, byl problém vyřešen pro obyvatele Kaliningradu. Byl vytvořen vízový koridor, kterým mohli residenty projít přes území EU.<sup>134</sup>

Co však nakonec donutilo Polsko přizpůsobit své vztahy a kontrolu hranic? Jako hlavní stimul je považováno členství v EU.<sup>135</sup>

V souhrnu lze říci, že pokud se týká azylové politiky, tak zde by patrně šlo Polsko ještě dále, pokud by nebylo zdrženo standardy EU. V oblasti kontroly hranic by tomu tak nebylo a víza včetně zvýšené kontroly na hranicích by pravděpodobně nebyla z jejich vlastní vůle požadována.

Obavy členských států EU byly oprávněné, protože bez silně kontrolovaných hranic by se zvýšila kriminalita a černý obchod uvnitř rozšířené EU. Kandidátské státy tak byly „shora“ donuceny ke krokům, které by z vlastní vůle nerealizovaly. Zde lze rovněž pozorovat

---

<sup>132</sup> PHUONG, Catherine. Enlarging Fortress Europe: EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries. *The International and Comparative Law Quarterly*, 2003, roč. 52, č. 3, s. 650.

<sup>133</sup> Tamtéž s. 656-657.

<sup>134</sup> GLENN: *EU enlargement...*, s. 222.

<sup>135</sup> PHUONG: *Enlarging Fortress...*, s. 658.

vliv finanční motivace a federalismu, zejména pak prvek donucení z vyšších nadnárodních míst.

#### 4.2.3 Vnitřní bezpečnost v rámci zvláštního postavení Kypru

Vnitřní bezpečnost v rámci EU je, dle výše uvedeného, zajištěná ochrannou hranicí. Přesto se i uvnitř EU s nepropustnými hranicemi může objevit nestabilní prvek bojující o autonomii. Takovým můžou být např. skupiny usilující o samostatnost jako je např. baskická organizace ETA ve Španělsku či katolíci ve Velké Británii.

Při rozšiřování EU v roce 2004, kdy byly připojeny ke státům střední a východní Evropy Malta a Kypr, se objevil problém Kypru a Turecka.

Kypr jako ostrov, na kterém žijí dvě národnosti řecká a turecká, byl ve zvláštní situaci a EU muselo při vyjednávání o vstupu postupovat velice diplomaticky. Od roku 1993 bylo zahájeno posuzování žádosti Kypru o vstup do EU, ale v rámci celého ostrova. Cílem bylo nátlakem přinutit Kypr k vypořádání. Zprostředkovatelem mělo být OSN, proto chtěla turecká část být zapojena do přístupových jednání.<sup>136</sup>

Přesto přístup nebyl přímočarý a Řecko dokonce hrozilo vetem k celému rozšíření, když nebude Kypr přijat do EU, i přes nevyřešené vztahy na ostrově. Turecko hrozilo zabráním celého ostrova, když před vstupem do EU nedojde k oficiálnímu rozdělení ostrova. V roce 1999 EU deklarovala, pravděpodobně s ohledem na zájmy Řecka, že vstup Kypru nebude ovlivněn otázkou vypořádání vztahů.<sup>137</sup>

V roce 2004 vstoupil Kypr do EU jako celý ostrov, ale práva i povinnosti vyplývající z členství jsou uplatňovány pouze v části řeckého Kypru. V témže roce se pokusilo OSN o vypořádání referendem, které by sjednotilo celý ostrov, ale kyperští Řekové nesouhlasili.

Turecko stále existenci samostatného Kypru neuznává. Přestože v roce 2005 podepsalo asociační dohodu s novými státy EU, kterou fakticky uznalo existenci samostatnosti Kypru. Oficiálně Turecko prohlásilo, že podpis dohod neznamená uznání tohoto státu. Na svá letiště a do svých přístavů do dnešních dnů nespouští letadla ani lodě plující pod kyperskou vlajkou.<sup>138</sup>

Otázkou je, proč Turecko tedy podepsalo dohodu, která existenci samostatného řeckého Kypru potvrzuje. EU v roce 2004 zahájilo vyjednávání o vstupu s Tureckem. Jako

---

<sup>136</sup> GLENN: *EU enlargement...*, s. 223

<sup>137</sup> Tamtéž.

<sup>138</sup> *Vztahy EU a Turecka*. [online]. Euractiv.cz, 12. července 2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupný na: <http://www.euractiv.cz/rozsirovani-eu/link-dossier/turecko-a-eu>

podmínka pokračování rozhovorů bylo podepsání asociační dohody s rozšířenou EU včetně Kypru. Což sice splnilo, ale Kypr neuznává. Dosud nebyly zahájeny další rozhovory s Tureckem. Kypr dále zůstává rozdělen.

## 5 Závěr

K naplnění cíle, což bylo analyzovat dopad východního rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 na vybrané aspekty rozhodování EU v souvislosti s teorií federalismu, uvádím následující.

Potvrzení premisy o existenci federalismu v současné EU lze potvrdit. Úlohu hlavní idey tvoří teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí, kterou potvrzuje rovněž ekonomicky flexibilní model rozhodování EU. Hlavní proměnnou je ochota států zapojit či nezapojit se do některých politik. V celé práci bylo již několikrát zmíněno, že Evropská unie se zcela jistě federálním státem nikdy nestane, i když určité tendence zde nalezneme. Slovo integrace se zřejmě hodí více než postupná federalizace, protože EU dává možnost v některých případech si vybrat, zda pokračit v integraci dále či ne. Hlavní příčinou, proč se nové členské státy nehodlají připravit o svou samostatnost, je předchozí negativní zkušenost s nadvládou či chceme-li hegemonií SSSR. Tyto státy pak vidí hegemony v duu Francie-Německo, proto se brání zasahování do citlivých politik.

Federalistickými prvky, které potvrzují, že federalistické tendence v EU existují, jsou subsidiarita a flexibilní model rozhodování.

Důkaz vlivu subsidiarity v pozitivním smyslu je jeho zakotvení ve Společné zemědělské politice. Regiony a jejich obyvatelé byli již před vstupem motivováni ke zlepšení svých podmínek, a to v rámci projektů iniciativy LEADER+ popř. operačních programů se stejnou náplní. Celkově však subsidiarita, kromě finanční otázky, je spíše prázdným pojmem, o kterém politici hovoří, když chtějí přesvědčit obyvatelé kandidátských států, že se nemusí obávat ztráty suverenity. Příkladem může být i Česká republika a změna ústavy. Jak již bylo naznačeno výše, pokud by došlo k uplatňování tohoto principu v kandidátských státech, muselo by dojít k větší iniciativnosti v Evropském parlamentu konkrétně spolupráci europoslanců s regiony. Jinak je tomu v institucích, které musí princip dodržovat, i když dosud nebyla žádná žaloba na instituce v rámci opomenutí prvku subsidiarity připuštěna.

Existence flexibilního modelu rozhodování je přímým důkazem existence federalismu ve formě současné teorie víceúrovňového a polycentrického vládnutí, a to přímo při revizi zřizovacích smluv ve formě užší spolupráce. S ohledem na východní rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 je spatřován v systému přechodných opatření. Pozitivní vliv přechodných opatření lze spatřovat v tendenci přijetí členských států i ve stavu, kdy není jejich legislativa zcela v souladu s *acquis*. Je nastaveno přechodné období pro oblasti, které nebudou v souladu s touto legislativou. Negativní vliv lze spatřovat pouze v zavedení ochrany ostatních

členských států ve formě omezení volného pohybu osob či ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice, kde můžeme spatřovat vliv národních zájmů stávajících členských států.

Neoddělitelnou součástí rozšiřování jsou instituce EU, které se velkou měrou podílejí na rozšiřovacím procesu. Dle hypotézy dochází k ovlivnění institucí členskými státy. Hypotézu nelze zcela vyvrátit, protože již při vypracování posudků Evropskou komisí, tato instituce očekávala přijetí takových reforem EU, které by umožnily rozšíření. Na mezinárodní konferenci vždy rozhodují členské státy, proto byla i Evropská komise nepřímo ovlivněna.

V rámci Evropského parlamentu, který je fórem občanů členských států, se projeví tendence prosadit zájmy členských států, a to např. při hlasování o přístupu České republiky, kdy národním zájmem byla omluva za odsun sudetských Němců a postoje kandidátských států k irácké krizi.

Rada EU prosazuje zájmy členských států, proto není neobvyklé, že byly prosazeny takové poměry vážených hlasů, které zvýhodňovaly staré členské státy.

Ovlivňování členskými státy přináší další problematické body po vstupu států střední a východní Evropy, které potvrzují tendence zachování fungování EU ve formě organizace na rozmezí mezivládního a nadnárodního fungování. Dle prvních dvou konferencí, a tedy ratifikací Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice, nedošlo k tak velkým reformám, které by umožnily nadnárodní fungování EU v rozšířeném počtu států. Již to, že nestačila jediná konference pro uspořádání vnitřního rámce institucí, je důkazem neshod mezi členskými státy a prosazování národních zájmů. Dalším potvrzením zpomalení integrace je v Radě EU udržení neformálního konsensu i v politikách, které vyžadují pouze kvalifikovanou většinu nebo udržení počtu komisařů pro jednotlivé státy. Evropský parlament stojí mimo okruh snah o dynamiku integrace, protože je stále kritizován za svůj demokratický deficit, kdy v téměř všech státech již při volbách do Evropského parlamentu jsou spíše diskutovány „domácí otázky.“

Samotná vyjednávání s členskými státy byla složitá, což dokládá i ovlivňování principem subsidiarity a flexibilním modelem rozhodování. Další motivace musela být rovněž činěna, protože předstupní období bylo velice dlouhé a kandidátské státy brzy po pádu železné opony očekávaly vstup do Společenství. Navíc se projevila ekonomická krize a zvýšila se nezaměstnanost, proto ve vstupu do EU státy spářovaly zlepšení životní úrovně a ekonomickou a politickou stabilitu. Důležitá byla také idea návratu do Západní Evropy. Hlavní příčiny však byly spíše politické a ekonomické. Stávající členské státy pak proklamovaly sociální stabilitu. Motivace států byla rovněž nastolena v rámci strategie regaty,

kdy vznikla soutěživost mezi kandidátskými státy, přestože původně byl záměr jiný. Strategie regaty vznikla i proto, že členské státy si nebyly zcela jisty, že vybraly správně státy páté vlny rozšiřování.

Avšak názory stávajících států nebyly tak jednoznačné. Na jedné straně Velká Británie vítala vstup jako rozmělnění integrace, na druhou stranu Francie a Německo spíše vítaly ekonomickou expanzi na východní trhy. Navenek však státy motivovaly ochranou politikou.

Francie však nehodlala ustoupit z pokračující integrace. Nátlak nebyl činěn na vstup, ale spíše na plnění ukazatelů a přijetí aquis.

Nátlaková opatření byla také činěna na státy, které nedodržovaly princip kondicionality. V diplomové práci je znázorněn na příkladu Slovenska, kde na vládu a celý členský stát byl činěn diplomatický nátlak, který byl úspěšný. Změna postoje v dodržování politických práv byla zcela jistě důvodem k zařazení Slovenska k přistupujícím státům.

Z jiného hlediska však byl na Slovensko a Českou republiku činěn nátlak členskými státy na změnu v energetické oblasti. Na rozdíl od Slovenska však Česká republika neustoupila a spolu s odmítavým postojem české vlády k omluvě za odsun sudetských Němců, byla v nevýhodné pozici v rámci vyjednávání o finanční perspektivě.

V oblasti zvláštních politik bylo vyjednávání velice problematické, ale výsledky této politiky jsou odrazem národních zájmů. V případě Společné zemědělské politiky své zájmy uplatňovaly zejména státy, které získávaly velkou finanční podporu ze strany EU, a to Španělsko, Portugalsko a Irsko. I když např. Portugalsko a Španělsko byly omezovány rovněž po svém vstupu přechodným opatřením. Vzhledem k asymetrické podobě jednání bylo dosaženo, přes protesty kandidátských států, dlouhého přechodného opatření.

Přijetí aquis bylo znázorněno na azylové politice a ochraně hranic, kdy byly státy přinuceny přijmout taková opatření, která pro ně nebyla příliš výhodná, ale v rámci celé EU důležitá např. zavedení víz s Běloruskem a Ruskem. Přesto lze říci, že některé státy jako Polsko by v azylové politice postupovaly spíše dále než vyžadují standardy EU.

Přijetí Kypru, s ohledem na vnitřní bezpečnost, bylo rovněž provázeno dlouhým vyjednáváním a opět lze vyzdvihnout národní zájmy Řecka, které byly pravděpodobně natolik silné, že nakonec byl Kypr přijat do EU.

Závěrem lze říci, že v době přístupových jednání s kandidátskými státy hrály velkou roli instituce i výše zmíněné principy a dále i systematická motivace od stávajících států, i když ty měly své vlastní pohnutky a vznikly ústupky na obou stranách. Federalismus se prolíná téměř všemi zmíněnými faktory, tedy kromě uplatňování vlivu členských států při vyjednávání o některých, zejména zvláštních politikách. Zde nalezneme prvky teorie

intergovernmentalismu. Přesto lze federalismus, v podobě víceúrovňového a polycentrického vládnutí, považovat za soudobou teorii, kdy její prvky jsou vtaženy do praxe. Tak se subsidiarita a flexibilní model rozhodování staly motivací, přestože velký počet nových států a některé stávající státy naopak chtěly další integraci zpomalit.

## 6 Bibliografie

### 6.1 Primární zdroje

Amsterodamská smlouva (1997). *Amsterodamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvu o založení Evropských společenství a některé související akty.*

Lisabonská smlouva (2007) *Lisabonská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropského společenství.*

Maastrichtská smlouva (1992) *Smlouva o Evropské unii.*

Smlouva o EHS (1957). *Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.*

Smlouva z Nice (2001). *Niceská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty..*

### 6.2 Sekundární zdroje

#### 6.2.1 Literatura

BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000.* 1. vydání. London: Routledge, 2000, 290 s.

BURGESS, Michael. Federalism. In WIENER, Antje a DIEZ, Thomas (ed.). *European integration Theory.* Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 25 – 44.

de AREIZLA, José María. The Reform of Enhanced Co-operation Rules? Towards Less Flexibility. In de WITTE, Bruno, HANG, Dominik a VOSS, Ellen (ed.). *The many face of differentiation in EU law.* Antverpy: Intersentia, 2001, s. 27 – 40.

FIALA, Petr. *Evropský mezičas: Nové otázky evropské integrace.* 1. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2007. 174 s.

FIALA, Vlastimil. a kol. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace.* Olomouc: Periplum, 2007, 343 s.

GLENN, John K. EU enlargement. In CINI, Michelle (ed.). *European union politics.* New York: Oxford University Press. 2003, s. 211 – 227 s.

MOLEK, Pavel. Lucemburská skupina: Polsko, Česká republika, Maďarsko, Slovinsko, Estonsko, Kypr, (Turecko). In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (ed.). *Rozšiřování ES/EU.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 136-150.

PŘIKRYL, Ivo. Strategie a nástroje východního rozšíření. In FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta (ed.). *Rozšiřování ES/EU.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 111-135.

RIKER, WILLIAM H. European Federalism: The lessons of past experience. In HESSE, Joachim Jens a WRIGHT, Vincent (ed). *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 9 – 24

SCHIMMELFENNIG, Frank, SEDELMEIER, Ulrich. The study of EU enlargement: theoretical approaches and empirical findings. In CINI, Michelle, BOURNE, Angela K. (ed.). *European union studies*. Hampshire: Palgrave Macmillian, 2006, 296 s.

ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 215 s.

### 6.2.2 Odborné časopisy

BERMAN, George.A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*, 1994, roč. 94, č. 2, s. 332 – 455.

BULMER, Simon, PATERSON, William E. Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader? *International Affairs*, 1996, roč. 72, č. 1, s. 9 – 32.

ERSBOLL, Niels. The European Union: The Immediate Priorities. *International Affairs*, 1994, roč. 70, č. 3, s. 413 – 419.

FIALA, Vlastimil. Decision Concerning the „Opt-Out“ as an Instrument for Protecting National Interests. *Contemporary European Studies*, 2006, roč. 1, č. 1, s. 53 – 70.

KADLECOVÁ, Adéla. Směřuje Evropská unie k modelu flexibilního uspořádání? Analýza vývoje a současného postavení principu flexibility v procesu evropské integrace se zvláštním zřetelem k mechanismu bližší, respektive zesílené spolupráce. *Mezinárodní vztahy*, 2006, roč. 41, č.1, s. 23-43.

MACCORMICK, Neil. Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth. *Law and Philosophy*, roč. 16, č. 4, s. 331 – 356.

PHUONG, Catherine. Enlarging Fortress Europe: EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries. *The International and Comparative Law Quarterly*, 2003, roč. 52, č. 3, s. 641 – 663.

SMITH, Alasdair, WALLACE, Helen. The European Union: Towards a Policy for Europe, *International Affairs*, 1994, roč. 70, č. 3, s. 429 – 444.

STUBB, Alexander. A Categorization of Differentiated Integration, *Journal of Common Market Studies*, roč. 34, č. 2, 1996, s. 283 - 295

ŠIMÍKOVÁ, Ivana. Evropská unie: Může se stát federalismus hlavní integrační teorií? *Acta Oeconomica Pragensia*, 2009, roč. 44, č. 1, s. 27 – 44.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Flexibilita a diferenciacie v Evropské unii. *Politologická revue*, 2002, roč. 8. č.1, s. 39 – 62.

ŠLOŠARČÍK, Ivo. Přechodné období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2004, roč. 39, č. 1, s. 50 – 69.

VIRKKUNEN, Joni. Post-Socialist Borderland: Promoting or Challenging the Enlarged European Union? *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 2001, roč. 83, č. 3, 141 – 151 s.

WITZOVÁ, Ivana. Jednání o přistoupení České republiky k Evropské unii: jak úspěšně? *Mezinárodní vztahy*, 2004, roč. 39, č. 1, s. 70 – 89.

### 6.2.3 Internetové zdroje

BLAFKOVÁ, Martina.: *Volby do Evropského parlamentu v České republice* [online]. E-polis.cz, 25. května.2008 [cit. 22. dubna 2010]. Dostupný na: <<http://www.e-polis.cz/evropska-unie/275-volby-do-evropskeho-parlamentu-v-ceske-republice-2004.html>>

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy* [online]. Virtually.cz, srpen 2007 [cit. 22. dubna 2009]. Dostupný na <<http://www.virtually.cz/index.php?art=15264>>

ČERNÁ, Petra. *Decentralizace, subsidiarita a partnerství: cesta, kterou nabízí Společná zemědělská politika* [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 17.prosince 2003 [cit. 5. prosince 2010]. Dostupné na <[http://www.europeum.org/disp\\_article.php?aid=666](http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=666)>

FRIDRICH, Milan. *Praha dostala nejméně hlasů* [online]. HN.IHNED.CZ, 13. dubna 2004 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <<http://hn.ihned.cz/c1-21331005-praha-dostala-nejmene-hlasu>>

*Historie vstupu ČR do EU. Co všechno předcházelo vstupu* [online]. Evropská komise. Evropská unie v České republice, 26. ledna 2007 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr\\_eu/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/index_cs.htm)>

CHUM, Jiří. *Běh na dlouhou trať* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 12. června 2010 [cit. 23. dubna 2010]. Dostupný na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/osobnost-beh-na-dlouhou-trat.aspx>>

*Latest monitoring report on Romania – definitely not the last* [online]. Kosmopolite. EU Politics – The European Perspective, 23. června 2008 [cit. 8. prosince 2010]. Dostupné na <http://kosmopolit.wordpress.com/2008/07/23/latest-monitoring-report-on-romania-definitely-not-the-last/>>

PACHTA, Lukáš. *Rozšiřování a prohlubování Evropské unie z perspektivy Francie: současná dilemata ve francouzské evropské politice* [online]. Euractiv.cz, 3. června 2004 [cit. 14. září 2010]. Dostupný na: <<http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/analyza/roziovn-a-prohlubovn-evropsk-unie-zperspektivy-francie-souas>>

PITROVÁ, Markéta. *Pátá vlna rozšiřování EU – standardní postup či nová metodika?* [online]. Středoevropské politologické studie, podzim 2003 [cit. 31. října 2010]. Dostupné na <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=177>>.

*Senát PČR: 14. monitoring vývoje událostí v EU (20.3. – 20.4.2003)* [online]. Senát parlamentu České republiky, 20. března - 20. dubna 2003 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <[http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id\\_doc=49913&id\\_var=42308](http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=49913&id_var=42308)>

SYCHRA, Zdeněk. *Evropská unie a rozšíření na východ* [online]. Středoevropské politologické studie, jaro-léto 2002 [cit. 14. listopadu 2010]. Dostupné na <http://www.cepsr.com/dwnld/unie2302.rtf>

THÜRER, Daniel. *A Variable Geometry for Europe* [online]. 26. března 1998. [cit. 9. prosince 2010]. Dostupné na <[http://www.edu365.cat/aulanet/comsoc/treballsrecerca/treballs\\_04\\_05/propostes04\\_05/treball\\_geom\\_countr/variable.pdf](http://www.edu365.cat/aulanet/comsoc/treballsrecerca/treballs_04_05/propostes04_05/treball_geom_countr/variable.pdf)>

*Vztahy EU a Turecka.* [online]. Euractiv.cz, 12. července.2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupný na: <<http://www.euractiv.cz/rozsirovani-eu/link-dossier/turecko-a-eu>>

## 7 Abstrakt

Diplomová práce má za cíl analyzovat dopad východního rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 na vybrané aspekty rozhodování EU v souvislosti s teorií federalismu. Nebyly zkoumány všechny politiky a všechna vyjednávání. Byly analyzovány a ověřovány pouze zvláštní politiky a podmínky s úzkým zaměřením na rozhodování kandidátských a členských států prostřednictvím institucí EU.

Vlastní práce je členěna do tří kapitol. V první části je podán výklad o teorii federalismu. Tato teorie byla zkoumána z hlediska vlivu na rozhodování států. Rovněž bude pohlíženo na teorii federalismu v různých perspektivách. Dále je zde zachycen vliv principu subsidiarity a flexibilního modelu rozhodování, které v rámci EU fungují. Oba směry obsahují federalistické tendence a mohou působit na kandidátské státy. V druhé části je popsán a analyzován vztah institucí k rozšiřování, role v předvstupním procesu a také proměna jejich pozice po východním rozšíření.

Stěžejní kapitola zachycuje vztah kandidátských a členských států a zvláštní politiky EU. V této kapitole budou uvedeny příklady kandidátských států, na kterých budou aplikovány konkrétní poznatky z oblasti vyjednávání mezi státy. V druhé části této kapitoly byly vybrány politiky se zvláštní důležitostí. Tyto politiky byly vybrány pro jejich problematičnost a specifickou povahu při vyjednávání.

V rozšiřovacím procesu o státy střední a východní Evropy hrály velkou roli instituce i výše zmíněné principy. Neméně důležitá byla i systematická motivace od stávajících států, i když ty měly své vlastní pohnutky a vznikly ústupky na obou stranách.

Federalismus se prolíná téměř všemi zmíněnými faktory. V některých oblastech byl spíše uplatňován vliv členských států při vyjednávání, a to zejména v oblasti zvláštních politik. Zde nalezneme prvky teorie intergovernmentalismu. Přesto lze federalismus, v podobě Víceúrovňového a polycentrického vládnutí považovat za soudobou teorii. Prvky teorie jsou vtaženy do praxe. Praktickým příkladem jsou principy subsidiarity a flexibilního modelu rozhodování, které se pro kandidátské státy staly motivací, přestože velký počet nových států a některé stávající státy naopak chtěly další integraci zpomalit.

Klíčová slova: proces rozšiřování, subsidiarita, federalismus, flexibilní model rozhodování, rozhodování, rozhodování v Evropské unii, kandidátské státy, členské státy

This Final degree thesis aids to analyze the impact of eastern enlargement of EU in 2004 and 2007 on selected aspects of EU decision-making in relation to theories of federalism. Not all the policies and negotiations were examined. Only specific policies and conditions with a narrow focus on decision-making of candidate and member states through the EU institutions were analyzed and verified.

The whole thesis is dividend into three chapters. The first one gives an interpretation of the theory of federalism. This theory was examined in terms of influencing the decision-making of the states. You will see the theory of federalism in a variety of perspectives. There is also captured the impact of the subsidiarity principle and flexible model of decision-making which functions within the EU. Both lines contain the federalist tendencies, and can affect the candidate states. The second part describes and analyzes the relationship of institutions to the EU enlargement, it's role in the pre-accession process and also the transformation of their positions along the eastern enlargement.

The central charter describes the relationship of candidate and member states and the specific EU policy. This charter gives examples of the candidate states, which will be applied to specific knowledge obtained from the actual negotiations between states. In the second part of this charter were chosen only policies of particular importance. These policies were selected for their specificity and the problematic nature of the negotiations.

The institutions and the above principles played a large role in the expansion process of the Central and Easter Europe countries. Equally important was the systematic support from member EU countries even though they had their own motives. All this has created concessions on both sides.

Federalism mingles almost all the aforementioned factors. In some areas, the more influence is exerted in the negotiations of member states, especially in areas of specific policies. Here you can find elements of the intergovernmentalism theory. Nevertheless, federalism, in the form of multi-level and polycentric governance considered contemporary theories, where elements of the theory are dragged into practice. A practical example, the principles of subsidiarity and flexible model of decision-making for candidate states was the motivation, even though a large number of new members and some existing states contrary like to slow down integration.

Keywords:

Enlargement process, subsidiarity, Federalism, Flexible model of decision making, decision making, decision-making in the European Union, candidate countries, member states