

MODIFIKOVANÝ EXCERPT Z:

OD „MALÉ EVROPY“ K „VELKÉ EVROPĚ“

DĚJINY ROZŠIŘOVÁNÍ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ /
EVROPSKÉ UNIE

I.

Vladimír Goněc

Brno 2002

Vladimír Goněc

© Vladimír Goněc, 2002, 2022
ISBN 80-210-3016-X

ÚVODEM

„Rozšiřování“¹ evropské integrace (Evropských společenství, Evropské unie) je od počátku šedesátých let 20. století pojmem průběžně používaným jak špičkami západoevropské politiky, tak ekonomy, politology a posléze historiky. Používá se jakožto jeden z dvojice základních pojmů k charakteristice vývoje evropské integrace, totiž „prohlubování“ a „rozšiřování“.

Rozšiřování je primárně přibíráním nových členů příslušných evropských společenství. Není však pouhým aritmetickým nárůstem; má jednoznačný vliv i na celkovou podobu integračního procesu, na chod institucí, na charakter integrovaných hospodářských procesů v rozšířeném integračním prostoru, na konkrétní postupy politických dojednávání, etc., až třeba po vědomí jednotlivých občanů Společenství, resp. Unie. Ostatně už sama zakladatelská římská smlouva o Evropském hospodářském společenství předpokládá eventualitu spojení každého jednotlivého aktu „rozšíření“ s institucionálními změnami, včetně změn či úprav zakladatelské smlouvy samotné. Vyjednávání přístupových smluv a jejich přijetí tedy nevyčerpává celý proces rozšiřování. Navíc ještě paralelně má akt rozšíření dalekosáhlý dopad na ekonomiku, na sociální tvářnost, na politický život i jistý vliv na duchovní profilaci a psychologii obyvatelstva každé nově vstupující země, a to jak v etapě přípravné, předcházející vlastnímu aktu přijetí za člena Společenství/Unie, tak v bezprostřední fázi po přijetí, tak i v dlouhodobém rozměru následujícím, třeba i po deset, ba až dvacet let po vstupu.

Prohlubování evropské integrace se chápe jednak v užším smyslu jako proces politického vyjednávání a dohadování o nových obecných dimenzích integračního procesu, o nových jednotlivých institucích, nových mechanismech, a to jak v rámci předpokládaném zakladatelskými či momentálně platnými základními smlouvami, tak i v rozměru doplňování a revidování zakladatelských smluv i uzavírání smluv nových, například i pro oblasti na něž se integrační proces do daného momentu nevztahoval. V širším smyslu se prohlubování chápe jako komplex všech reálných procesů (ekonomických, sociálních, etc.), které jak vedou k oněm politickým vyjednáváním, tak zejména jsou samy důsledkem už uplatňování vyjednaných smluv, dohod, důsledkem činnosti nových institucí, atp.

Zároveň se ovšem uplatňuje již od počátku konsensus, že kroky vedoucí k prohlubování evropské integrace mají mít přednost před akty rozšíření. V tomto konsensu je zakotvena dlouhodobá zkušenost, že Společenství/Unie se musí na rozšíření samo předem dostatečně připravit, musí se vnitřně upevnit; souběžně je praktičtější po kandidátech vyžadovat již nové

¹ Élargissement, enlargement, Erweiterung, etc.

parametry ve fungujícím Společenství, než po případném příliš překotném rozšíření improvizovaně hledat nejen nové mechanismy integrace, ale dokonce i vůbec stabilitu.

V rámci jednotlivých „vln rozšiřování“ se ukazovalo, že každá nová členská země byla různorodým způsobem připravena resp. nepřipravena na členství. Každá země jiným způsobem přistupovala k procesu akomodace vůči Společenství/Unii. Některé země se systematicky akomodovaly již dlouho před vlastním vstupem, jiné země projevovaly pasivní či dokonce aktivní rezistenci proti i nejzákladnějším principům a mechanismům integrace. Jednotlivé země se výrazně lišily jak konkrétním fungováním ekonomických mechanismů, tak celkovou výkonností svých ekonomik. Silně se odlišovaly i tvářností a funkčností svých právních systémů, státní správy, atp. Některé země dosáhly vysokého stupně připravenosti pro vstup, zároveň se u nich vůle po vstupu projevovala dlouhodobě jako slabá, naopak jiné země projevovaly mimořádně silnou vůli po vstupu zároveň se slabou měrou připravenosti.

Strukturovanost výkladu dějin rozšiřování evropské integrace podle celkové chronologie a v jejím rámci podle jednotlivých „vln rozšiřování“ by vyzněla jednorozměrně (resp. by k eliminaci jednorozměrnosti vyžadovala rozsah hodně přes tisíc stran) a zejména by přinesla kontrast formálně jednoduchého výkladu a nepřehlednosti reálného procesu. Přitom by se mimo jiné do tohoto schématu nesměstnaly různé pokusy o „téměř přistoupení“, které zároveň ještě není skutečným přistoupením. Proto byl přehled základních problémů a pojmů, přehled „vln rozšiřování“ koncentrován v této práci do navazujícího textu.

Proces rozšíření se netýká pouze několika měsíců vyjednávání s konkrétní skupinou zemí a vlastního aktu vstupu s obsahem přístupové smlouvy. Jde o mnohem plastičtější proces, který se táhne i několik desítek let.

„ROZŠIŘOVÁNÍ“ V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

Vývoj ideje evropské spolupráce a evropského sjednocování přinášel až do první světové války koncepty zaměřené pouze na části Evropy, byť podstatné, například širší střední Evropy pro prostor od Rýna po Černé moře. V meziválečném období se klíčovými projekty staly projekty sjednocení celé Evropy, s dominantní motivací Evropy mírové. Od přelomu dvacátých a třicátých let se výrazněji uplatňovala i motivace sjednocení Evropy jakožto záchrany evropské ekonomiky a cesty k její nové dynamizaci. Zároveň se reflektovala rozrůzněnost vývojových stupňů jednotlivých evropských zemí a rozrůzněnost jejich zájmů. Překlenutí této rozrůzněnosti mělo být dosaženo fázováním; jako jeden z modelů byla zvažována regionální integrace, zastrěšená posléze celoevropskou integrací, jiným modelem měla být sdružení zpočátku části evropských zemí, k němuž by se ostatní státy postupně připojovaly. Stále se přitom kalkulovalo, že celý tento - byť fázovaný - proces by proběhl v relativně krátkém čase, že by byl rozložen pouze do několika let. Závěr třicátých let přinesl už i zřetelné reflexe problému zralosti pro integraci, resp. celkové připravenosti či naopak nepřipravenosti konkrétní země pro integraci.²

Průběh druhé světové války pak vnucoval stále intenzivnější reflexe celkového propadu Evropy a jmenovitě propadu mocenského a ekonomického, se závěrem, že bezprostředně po válce bude primárním a nevyhnutelným úkolem sjednocení celé Evropy jakožto ekonomické sjednocení a řešení potřeby urychlené hospodářské obnovy a modernizace.³

Přelom války a míru odhalil znovu objektivní, věcnou nepřipravenost částí evropských zemí pro integraci, zároveň neochotu, mentální nepřipravenost jiných zemí vstoupit do integračního procesu. Stále naléhavěji vystupovala otázka, jak a kde začít. Východiska formuloval zcela otevřeně **Winston Churchill** ve svém proslulém projevu v **Zürichu** 19. září 1946. Churchill zůstával i po neúspěšných volbách v létě 1945 všeobecně váženou a respektovanou osobností, byť momentálně stál mimo vysokou politiku. Právě proto si mohl dovolit otevřeně říci to, co si mysleli i mnozí jiní, avšak při svých momentálních ministerských a jiných funkcích se mohli vyjadřovat jen náznakově, resp. neúplně.

Churchill při formulování obecného cíle vybudovat Spojené státy evropské akcentoval dva pragmatické momenty. Jednak podtrhl, že s budováním evropského sjednocování je **nutno urychleně reálně začít** s ohledem na sovětské nebezpečí; evropská federace se stane efektivním

² Blíže k programům evropské integrace této doby: GONĚC, V.: Evropská idea, I., Idea mírové kooperující a sjednocující se Evropy (do roku 1938), Brno 2007 (2. rozš. vyd.).

nástrojem proti tomuto nebezpečí. A co se týče praktického rozběhnutí sjednocovacího procesu, ten podle Churchilla mohou odstartovat pouze ty země, které k tomu mají **momentálně jak vůli, tak současně i věcné předpoklady**. Churchill žádnou zemi nejmenoval; jeho vyjádření však znamenalo, že země na východ od železné opony jsou momentálně ztraceny, nemají věcné předpoklady (byť by zatím ještě u některých vůle byla). U zemí západně od železné opony u části chybí vůle, u části chybí věcné předpoklady, u části chybí obojí. Pouze zbývající země, které nespádají pod žádnou z výše uvedených skupin, mohou se sjednocováním Evropy začít. Zároveň Churchill tyto země důrazně vybízel, aby se sjednocováním začaly co nejrychleji; varoval, že čas pro ustavení sjednocené [západní] Evropy je příliš krátký.⁴

Těch, **kdo byli připraveni** objektivně a zároveň měli vůli zahájit evropský integrační proces, bylo ve startovní etapě jen šest zemí: **Francie, Itálie Spolková republika Německo** (v tehdejší rozsahu), **Belgie, Nizozemí a Luxembursko**. Šlo tedy o země, které už od roku 1944 (Benelux), resp. 1948 (Francita) usilovaly o celní unii a širší hospodářskou integraci. Zároveň byla splněna další Churchillova podmínka, totiž francouzsko-německá spolupráce a spuštění procesu francouzsko-německého usmířování. Již samo důvěrné předjednávání před oficiálním zveřejněním Schumanovy deklaráce dokonce začalo formovat zvláštní francouzsko-německé vztahy, pozdější proslulý francouzsko-německý tandem v evropské integraci.

Zároveň zejména Nizozemí, byť bylo připraveno a mělo vůli vstoupit do startovní fáze evropské integrace, zdráhalo se tak učinit, nebude-li členem rovněž Británie. Právě **u Británie** se však nejvýrazněji projevila **absence vůle**. A nebyl to jen momentální problém labouristické vlády;⁵ jakmile nastoupili k moci konzervativci, sami v této linii důsledně pokračovali. Na druhé straně zmíněných šest zakladatelských států od počátku usilovalo, aby se integrace rozběhla v podobě nikoli Šestky, nýbrž jmenovitě včetně Británie. Toto úsilí státy Šestky v nových vlnách opakovaly, zejména výrazně v rámci příprav Evropského hospodářského společenství.

Tedy již od počátku padesátých let 20. století se formovala integrovaná část Evropy v šestičlenné sestavě, již se vedle uvedeného zkratkovitěho pojmenování Šestka dostalo od žurnalistů i zlomyslného pojmenování „**Malá Evropa**“. Onen zlomyslný příděch se však velmi rychle vytratil a tak vedle označení Šestka se prostě používalo dalšího již zcela věcného označení malá Evropa, byť méně často. Další dynamizace během šedesátých let vyvolávala dokonce i sebepojmenování Západní Evropa⁶ právě pro onu šestici zemí integrované Evropy. Znamenalo to výraz sebevědomí nejrozvinutější části Evropy na západ od železné opony jakožto „skutečné“, „pravé“, „identické“, atp. západní Evropy. Obdobně takovéto pojmenování znamenalo výraz uznání od mluvčích ze severní a jižní Evropy. Paralelou se stala i nová dílčí pojmenování institucí integrované Evropy jako Evropský parlament (od roku 1962), podobně i oficiální termín

³ Blíže viz: GONĚC, V.: Evropská idea, II., Idea mírové kooperující a sjednocující se Evropy 1938-1950, Brno 2001.

⁴ Churchillův proslov byl již mnohokrát reeditován, t.č. je nejlépe dostupný na internetové edici Univerzity Leiden: Winston Churchill's Speech to Academic Youth (<http://www.eurplace.org/federal/churdisco.html>).

⁵ Jak na ni útočil systematicky sám W. Churchill.

⁶ Tedy opravdu s velkým Z v duchu pravidel českého pravopisu oproti obecnému pojmenování „západní Evropa“, zcela analogicky protikladu např. v němčině mezi „Westeuropa“ a „westliches Europa“, atp.

evropské právo, atp. Po rozšíření o další členské státy se pro původní zakladatelské státy ujalo označení „jádro Evropy“, resp. i „srdce Evropy“.

* * *

Původní společenství se však již od počátku formovalo jako nikoli uzavřený klub, nýbrž společenství otevřené pro ty, kteří chtějí sdílet jeho hodnoty, tedy pro ty, kdož – ve výše zmíněné churchillovské charakteristice – „mají předpoklady“ a rovněž „mají vůli“. K tomu si vytvořilo i právní nástroje.

Již sama **Schumanova deklarace** obecně formulovala, že připravované společenství uhlí a oceli je otevřené pro další evropské státy. **Zakladatelská smlouva Evropského společenství uhlí a oceli** („pařížská smlouva“) z 18. dubna 1951 ve svém **článku 98** jednoznačně stanovila možnost pro každý evropský stát „ucházet se o přistoupení k této smlouvě“, tedy stát se řádným členem ESUO se všemi právy i povinnostmi člena. Oficiální termín je tedy „přistoupení“ ke smlouvě (accession), nikoli „přijetí za řádného člena“.

Článek 98 dále obecně stanoví, že podmínky přistoupení určuje (zřejmě individuálně) Rada ESUO jednomyslným rozhodnutím, rovněž Rada pak definitivně rozhoduje o samotném přistoupení, opět jednomyslným rozhodnutím. Dále článek 98 stanovil, že k přistoupení se předem vyjadřuje Vysoký úřad ESUO; to ovšem znamená, že toto vyjádření Rada může a nemusí vzít na vědomí, že se například může rozhodnout i zcela proti vůli Vysokého úřadu. Počátek platnosti přistoupení je pak dán dnem uložení listiny o přistoupení u vlády, která je správcem zakladatelské smlouvy (tj. vláda francouzská).

Od počátku jako nejasný byl vyzvedán **termín „každý evropský stát“**. Je logické, že výklad termínu nebyl vulgárně kartografický; velmi rychle se uplatnil výklad, že jde výlučně o státy, které jsou členy Rady Evropy. Základ takového výkladu je dán již **Protokolem o vztazích k Radě Evropy**, který byl podepsán zakladatelskými státy ESUO téhož dne jako zakladatelská smlouva samotná a který stanovil „co nejužší vztahy mezi ESUO a Radou Evropy“. Odtud přirozeně i derivate, že stát, který nesplňuje politické podmínky členství v Radě Evropy,⁷ se uchazečem stát nemůže, resp. že jeho žádost bude okamžitě odložena, že se jí Rada nebude vůbec zabývat jakožto bezpředmětnou (tj. ani ji nezamítne, prostě ji smete se stolu, bude se chovat, jako by žádná žádost vůbec nebyla podána).

Zakladatelská smlouva Evropského hospodářského společenství (římská smlouva o EHS) z 25. března 1957 je už strukturovanější. **Článek 237** smlouvy je funkční analogií článku 98 Smlouvy o ESUO. Nepoužívá však již termín „přistoupení“, nýbrž operuje s možností žádat o

⁷ Tyto podmínky byly od založení Rady Evropy až do počátku devadesátých let velmi tvrdé a nekompromisně uplatňované (počínaje principy práv člověka, parametry demokratického systému...), dnešní profil Rady Evropy je už mnohem vágnější.

přijetí za „člena Společenství“. Tuto možnost má opět „každý evropský stát“, opět však ve smyslu výše uvedeném, tedy stát splňující parametry členství v Radě Evropy. O žádosti opět rozhoduje jednomyslně Rada EHS po předchozím vyjádření Komise EHS, vyjádření Komise rovněž není pro Radu určující.

Zato kdo určuje „podmínky přijetí“ žadatelského státu, není v článku 237 výslovně určeno, z logiky věci však vyplývá rozhodující stanovisko Rady (zda by mělo být jednomyslné, však už není zřejmé). Na rozdíl od pařížské smlouvy o ESUO římská smlouva o EHS jednoznačně vyžaduje uzavření dokumentu o přijetí za řádného člena Společenství v podobě doplňovací smlouvy ke smlouvě zakladatelské. Takováto smlouva má zahrnovat jednak konkrétní podmínky přijetí nového člena, jednak příslušná „přízpusobení“ zakladatelské smlouvy tomuto přijetí nového člena. Pro doplňovací smlouvu se požaduje i řádná ratifikační procedura podle ústavních předpisů všech členských států.

Ono „přízpusobení“ zakladatelské smlouvy není nikterak specifikováno; někteří kandidáti proto později vystupovali z pozice, jakoby si mohli vyžádat revizi zakladatelské smlouvy. Přízpusobení však bylo míněno jednoznačně a výlučně jen ve smyslu modifikace orgánů Společenství v důsledku přistoupení nového člena, tedy konkrétně, jak bude složeno Shromáždění Společenství (tj. kolik poslanců vysílají jednotlivé členské státy), kolik hlasů má členský stát v Radě v případech hlasování kvalifikovanou většinou, z kolika členů sestává Komise EHS, jak je složen hospodářský a sociální výbor, jak je složen Soudní dvůr. Mělo tedy jít o ryze technické otázky vůči orgánům Společenství, jak je nově sestavit po přijetí nového člena, který by v nich měl přirozeně rovněž mít své zastoupení.

Analogické ustanovení o možnosti žádat o přijetí za „člena Společenství“ a o proceduře přijímání měla i **zakladatelská smlouva Evropského společenství pro atomovou energii** (římská smlouva o Euratomu), rovněž z 25. března 1957. V této smlouvě jde o **článek 205**.

Teoreticky bylo poté možné žádat o členství (resp. o přistoupení) pouze u jednoho z tří evropských společenství. V praxi však taková možnost byla vyloučena, na druhé straně sami žadatelé se přednostně ucházeli o členství v Evropském hospodářském společenství a k této žádosti už jen „připojovali“ žádost o členství v obou dalších společenstvích s tím, že půjde o jednotný vyjednávací blok.

Smlouva o Evropském hospodářském společenství (Smlouva o ESUO nikoli) však dává ještě další možnosti ve verzi „**přidružení**“ (association). Zvláštní forma přidružení byla adresně a precizovaně určena celým čtvrtým oddílem smlouvy (o celkem šesti člancích)⁸ pro zámořská území a území pod přímou svrchovaností členských států. Tato území byla také předem jednoznačně vyjmenována.⁹ Smysl a účel této formy přidružení byl od počátku dán zvláštním ekonomickým postavením těchto území, počínaje jejich hospodářskou nerozvinutostí, resp.

⁸ Články 131 až 136 římské smlouvy o EHS, dnes články 182 až 188 po revizi Amsterdamskou smlouvou.

⁹ Od počátku sem patří například Francouzská Polynésie či Nová Kaledonie, Nizozemské Antily, aj.; od britského a dánského členství pak i například Bermudy či Grónsko.

výraznou hospodářskou jednostranností, též zvláštními poměry danými nevelkým rozsahem či málopočetným obyvatelstvem těchto území, či zvláštními zájmy danými konkrétním hospodářskogeografickým postavením. Na pozadí stál obecný předpoklad, že přímé členství v konkurenčních mechanismech EHS by slabou ekonomiku těchto zemí rychle pohřbilo.

Vedle toho však smlouva stanovila ještě jiné, obecnější podmínky pro možné přidružení, zařadila je hned za podmínky řádného členství, totiž do svého **článku 238**. Jím je dána možnost pro nečlenský stát, dále pro nečlenský svazek států a také pro mezinárodní organizaci uzavřít s EHS dohodu, která „ustavuje přidružení se vzájemnými právy a povinnostmi, společnými aktivitami a zvláštními postupy“. Podmínkou uplatnění smlouvy byl jednomyslný souhlas Rady EHS. Článek pak měl navíc ještě zvláštní odstavec, poskytující dalekosáhlé možnosti konkrétního přidružení, až do podob, které by dokonce vedly ke změnám v samotné zakladatelské smlouvě.

Původní zřetelný záměr zakladatelů je přitom dvojitý. Jednak šlo o postavení bývalých kolonií a závislých území členských států; jejich ekonomiky nemohly být prostě odříznuty od původní metropole, přičemž jejich přímé členství bylo z výše zmíněných příčin vyloučeno. Tedy tato forma přidružení se měla stát zvláštní formou pomoci rozvojovým zemím.

Druhý rozměr článku byl cílen k evropským organizacím. Budovat „co nejužší vztahy“ k Radě Evropy, jak se o to ještě snažila zakladatelská smlouva ESUO, již z úhlu pohledu roku 1957 nebylo možné. Rada Evropy „uhnula“ od svého původního účelu, zároveň však plnila závažné úkoly pro téměř celou západní Evropu; některé z nich měly quasiintegrační rozměr, některé dokonce i okrajový rozměr pro samotné perspektivy evropské integrace. Tedy propojení s Radou Evropy v právní formě „přidružení“, zejména s ohledem na pozdější větší počet řádných členů EHS, by bylo nepochybně účelné. Ještě jednoznačnějším adresátem však byla – sice pod britskými zásahy stále více redukovaná, ale stále ještě smysluplná – Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC). Právě na její půdě byla počátkem padesátých let předkládána celá řada dílčích iniciativ k hospodářské integraci a zejména menší členové OEEC oživení takového směřování stále očekávali.

Zato pro další jednotlivé evropské státy forma přidružení nebyla zakladateli EHS zamýšlena. Revize podniknutá Maastrichtskou smlouvou dala posléze článku ještě obecnější ráz, ponechala pouze jeho první odstavec, tedy možnost „přidružení se vzájemnými právy a povinnostmi, společnými aktivitami a zvláštními postupy“, pro třetí státy a mezinárodní organizace, bez dalšího bližšího vymezení.¹⁰

Zakladatelská smlouva Euratomu obsahuje rovněž článek o přidružení, a sice článek 206, identický s článkem 238 smlouvy o EHS. Ten (kupodivu) revizí Maastrichtskou smlouvou dotčen víceméně nebyl.

¹⁰ V amsterdamské revizi článek 310.

Obecné právní podmínky přistoupení a reálné možnosti

Jakmile však instituce Evropského hospodářského společenství zahájily a stabilizovaly svou činnost, jakmile začal narůstat objem již uplatňovaného evropského práva, jakmile se s efektem uplatňovaly jednotlivé „politiky“ Společenství, bylo zřejmé, že každý nový vstup, byť je nadále vítán, bude zároveň velmi ošemetnou záležitostí. Čím více narůstal čas od založení EHS, tím více se případný vstup podobal pověstnému „naskakování do rozjetého rychlíku“, resp. „dohánění ujetého vlaku“.

Aby kandidát neskončil pod koly vlaku, bylo přirozeně v zájmu jak jeho, tak dosavadních řádných členů Společenství. Bylo přitom naprosto vyloučeno jak rychlík zastavit, tak i odvést vlak přes výhybku na jinou kolej (byť se o to některé země z naivity či se záludnými úmysly pokoušely). Nově vstupujícím členům bylo nezbytné ono naskočení usnadnit. To znamenalo, že s nimi nebyla uzavírána prostá smlouva o přistoupení za řádného člena, nýbrž se projednávala **míra připravenosti** kandidáta a návazně byla dojednávána řada přechodných období a časově omezených výjimek. Tedy pouze část předpisů a norem Společenství se na nový stát vztahovala okamžitě momentem vstupu, část měla být uplatněna později, resp. měla být dávkována stupňovitě. Je to ostatně funkční analogie struktury samotných zakladatelských smluv společenství i dalších revidujících a prohlubujících smluv, až nejnověji po smlouvu z Nice; část paragrafů smlouvy se realizuje od momentu vstupu smlouvy v platnost, část až v pozdějších kalendářových horizontech.

Bylo samozřejmě nutné nalézt vhodnou rovnováhu mezi oním okamžitým uplatňováním a odloženým uplatňováním „*acquis communautaire*“ pro nového člena. Pro zachování funkčnosti Společenství ona ujednaná **přechodná období** jednak nesměla být nikterak dlouhodobá, jednak nesměla nabýt velkého objemu. Lze se odvolat opět na zmíněné Churchillovy teze; pouhá vůle k přistoupení nestačila. Připravenost kandidáta na řádné členství tedy musela znamenat připravenost okamžitě uplatňovat klíčové principy a mechanismy Společenství s minimalizací požadovaných výjimek a s minimalizací časového rozpětí v uplatňování výjimek.

Zejména v etapě, kdy se Společenství teprve rozbíhalo, by bylo každé zdržení nežádoucí, stejně tak výjimky, tím spíše, pokud by měly být uplatňovány ve prospěch velkého státu se silnou ekonomikou. Naopak u malého státu se slabou ekonomikou byla možná větší shovívavost. Zároveň však s celkovým nárůstem objemu činnosti a množství norem Společenství bylo nezbytné klást na kandidáty stále tvrdší nároky a zároveň je mnohem systematictěji prověřovat z hlediska míry připravenosti.

Každá nová vlna rozšiřování je tak důkladnější a zároveň zdouhavější. **Z přistupování se stal proces**; jeho součástí je nejen politické vyjednávání, stále výrazněji se v něm prosazují i algoritmy právního rozměru. Součástí přístupového procesu pak není jen prověřování připravenosti kandidátů, nýbrž zároveň ve stále větší míře i důkladně organizovaná pomoc – ve finanční rovině,

v institucionálních mechanismech, v poskytování know-how, atp. – orgánů Společenství kandidátům, aby vyzráli a byli skutečně připraveni.

Samy orgány Společenství se teprve musely učit, jak přijímat nové členy. První kolo přistupování bylo vedeno formou prostého vyjednávání o tom, co kdo vyžaduje či očekává, zároveň, co kdo přináší či poskytuje. Uchazeči sami v prvních etapách rozšiřování ani dost dobře nevěděli, co je očekává. Británie dokonce vystupovala z pozice, že přinejmenším u části klíčových otázek bude možno vrátit celé Společenství do bodu nula a poté rozjet jiným směrem, který bude respektovat vůli právě Británie. Naopak původní Šestka bývala až zděšena z eventuality rozvratu Společenství, a tak hned první rozšíření vyšlo až na třetí pokus.

* * *

Brzy po ustavení Evropského hospodářského společenství se začala rýsovat fronta žadatelů o řádné členství i o přidružené členství. Statut obojího připojení byl v zakladatelské smlouvě vymezen jen obecně, bylo zapotřebí precizovat mechanismus a podmínky. Na počátku šedesátých let se problému důkladně věnoval specifický výbor Evropského parlamentu pod předsednictvím Willi Birkenbacha. Jednak byl přijat princip, že přistoupení za řádného i asociovaného člena nesmí ohrozit fungování Společenství jako celku, ani omezovat jeho základní směřování, ani ho ekonomicky neúměrně zatěžovat, ani ho zatěžovat politicky. Odtud byl derivován i princip, že prohlubování Společenství, tj. intenzifikace integračních mechanismů má přednost před rozšiřováním členské základny, a princip, že samo Společenství musí být na přijetí řádného i asociovaného člena důkladně předem připraveno a zajištěno.

Za další princip byl stanoven proces přístupového vyjednávání, zejména prověřování připravenosti kandidáta přijmout závazky plynoucí ze zakladatelských smluv EHS, resp. obou dalších společenství, stejně jako závazky stanovené dalšími normami Společenství.

Jednotlivé **země** také **byly kategorizovány**. Pro evropské země přijalo EHS princip, že nejbližšími partnery jsou země vyspělých ekonomik, zároveň členské státy Evropského sdružení volného obchodu. Pro ně byla dána jediná možnost, totiž ucházet se o řádné členství v EHS a závazně souběžně i v obou dalších společenstvích. Ostatní evropské země, tedy takové, které nebyly natolik rozvinuté a hospodářsky silné, aby unesly ihned závazky řádného člena, se mohly ucházet o zvláštní formu přidružení, jejímž závazným završením v předem stanoveném časovém rámci by bylo přijetí za řádného člena. Tedy přidružené členství by bylo pro takové země zásadně přechodnou záležitostí a jeho obsahem by byla výhraně přípravná fáze na řádné členství. První zemí, které byl umožněn tento postup se stalo Řecko (od 1. prosince 1962).

Tento závazný rámec ovšem působil velké potíže neutrálním státům, které se buď neodvažovaly k závazku přímého členství, aby jejich neutralita nebyla narušena, anebo jim tuto

perspektivu Sovětský svaz přímo zakazoval.¹¹ Vyjednat možnost trvalého přidružení, bez závazku pozdějšího řádného členství bylo pro vyspělé evropské státy po dlouhou dobu v orgánech EHS považováno za vyloučené.

Další kategorizaci představovaly od počátku šedesátých let rozdílné postoje orgánů EHS vůči těm zemím, jimž šlo primárně či dokonce výlučně o získání obchodních výhod, resp. odbytišť, a na druhé straně vůči takovým zemím, které od počátku dávaly najevo vlastní plnorozměrnou vůli ke sblížení s EHS, k přizpůsobování svých právních předpisů a norem – zejména norem pro oblast výrobního podnikání a obchodu, pro oblast finanční a daňovou, časem i oblasti další – k normám EHS, resp. samy prováděly přímé přejímání norem EHS pro vlastní území.¹²

Pro evropské země byla pak jak pro řádné členství, tak i pro pouhé přidružení stanovena závazná podmínka demokratického státního zřízení. Evropské země, které ji nesplňovaly, mohly usilovat jen o obyčejnou obchodní smlouvu s EHS (tj. jako kterákoli jiná země světa).

Přidružené členství v původním smyslu zakladatelské smlouvy EHS bylo jednoznačně vráceno původně zamýšlenému účelu již z doby příprav smlouvy, totiž přidružování dlouhodobě vyhradit pro mimoevropské rozvojové země.¹³ Již v červnu 1963 byla podepsána první **dohoda z Yaoundé** o přidružení sedmnácti bývalých kolonií Francie a Belgie v Africe (a s Madagaskarem); dohoda se stala logickým právním pokračováním původní prováděcí dohody (podepsané v podobě přímé přílohy zakladatelské Smlouvy o EHS) o přidružení ještě stávajících kolonií, v duchu zmíněných článků IV. části Smlouvy o EHS; tato původní dohoda vypršela právě v roce 1963. Nová dohoda zahrnuje pravidla vzájemného obchodu zčásti na bázi reciprocity, zčásti na bázi jednostranného zvýhodnění přidružených zemí, pravidla pro mezinárodní platby, pro toky kapitálu, dále rámce pro hospodářskou rozvojovou pomoc a technologickou spolupráci (v podobě přímých subvencí i zvýhodněných půjček). K realizaci dohody byly vytvořeny stálé orgány, a sice Rada, Parlamentní konference a Arbitrážní dvůr. Po vypršení platnosti dohody vstoupila k počátku roku 1971 v platnost nová verze (Yaoundé II). Pro Keňu, Tanzánii a Ugandu byla podepsána analogická dohoda z Arushy v červnu 1968, s rozšířenou platností (jako Arusha II) rovněž od roku 1971.

Navazující a ještě více propracovaný systém představuje **série dohod z Lomé**, v první verzi v platnosti od počátku dubna 1976. Postupně se jeho platnost rozšířila na více než sedmdesát států Afriky, Karibiku a Pacifiku; zahrnuje jak přímou - většinou nenávratnou - finanční výpomoc pro hospodářský rozvoj a pro snižování zahraniční zadluženosti rozvojových zemí (v podobě dotací, subvencí a zvýhodněných půjček), tak obchodní preference ze strany Evropské unie, tak i konkrétní programy přímé rozvojové spolupráce a technologické výpomoci. Proti předchozím verzím pak zvýšenou váhu mají speciální programy stabilizace exportních příjmů

¹¹ Často s argumentem, že EHS je hospodářskou základnou NATO, tudíž neutrální stát se do EHS zapojit nemůže. (Srv. níže, zejména kapitola o Rakousku.)

¹² A takto předem vlastně dávaly najevo, že nehodlají EHS ohrožovat, ani pouze jednostranně využívat či zneužívat, že jsou ochotny samy být solidární, resp. leccos samy přinést jako oběť v zájmu společného profitu všech členů EHS.

¹³ Původně (jak již bylo naznačeno) pro stávající a bývalé kolonie zakladatelských států EHS.

rozvojových zemí, tzv. Stabex¹⁴ pro sféru zemědělské produkce a tzv. Sysmin¹⁵ pro export nerostných surovin.

První „severní rozšíření“ Evropských společenství¹⁶

První „příhlášky“, tedy **žádosti o přijetí** za řádného člena Evropských společenství **Británie, Irsko a Dánska** byly podány ještě v červenci a srpnu 1961, žádost **Norska** koncem dubna 1962; po různých přemetech, odmítnutích, staženích, resp. odkladech byla nad obnovenými přihláškami zahájena vlastní přístupová vyjednávání až v polovině roku 1970 a vyjednávací proces trval necelý rok, do června 1971. V překvapivé rychlosti projednávání se zejména projevovalo, že Evropská společenství byla na přelomu šedesátých a sedmdesátých let již stabilizovanou a velmi sebevědomou organizací. Haagský summit v prosinci 1969 formuloval velkorysé výhledy zejména pro příštích deset let a zejména dal jednoznačný politický podnět k přijímání nových členů. Tato velkorysost se promítla i do vlastního vyjednávacího procesu s uchazeči o členství, v některých případech byla vůči uchazečům projevována vysloveně grandovská gesta.

Co se týče Británie, byl navíc průběh vyjednávání ovlivněn faktem, že britská ekonomika se v momentě započetí vyjednávání nacházela na vzestupu, britská libra po vleklých nemocech byla momentálně zdravou a stabilní měnou, atp. Proto obavy z britského přistoupení, které tak rezonovaly po celá šedesátá léta, mohly nyní vyznívat jako téměř bezpředmětné. V průběhu vyjednávání s Británií se nakonec jako nejobtížnější záležitost jeví její dosavadní obchodní vztahy k zemím Commonwealthu; celý obchodní systém Commonwealthu byl neslučitelný s mechanismy EHS a pouze někteří členové Commonwealthu z jeho nejchudší části byli zařaditelní do tohoto systému EHS, který byl založen dohodami z Jaoundé. Dalším problémem se stal britský příspěvek do rozpočtu Evropských společenství; Británie žádala zvláštní výsady, příspěvek by měl být minimalizován. Třetí zásadní problémovou rovinu představovalo zapojení britského zemědělství do systému Společné agrární politiky EHS. Nakonec však nejdalekosáhlejší konfliktní rovinu představovaly problémy, které britští vyjednavací v průběhu jednání důmyslně skrývali, ba doslovně „zametali pod koberec“; záměrem britské vlády bylo vyjednat tyto problémy až po získání statutu řádného člena.

Doslova ve stínu vyjednávání s Británií zůstávalo vyjednávání s ostatními kandidáty. U nich byl za závažný problém uznán rybolov a Evropská společenství vyšla Dánsku, Norsku i Irsku

¹⁴ Système de stabilisation des recettes d'exportation. Používá se k navýšení příjmů u důležitých exportních komodit vyvážených do Evropské unie, pokud došlo k poklesu příjmů příslušné země (ať již z důvodů poklesu světových cen anebo poklesu odběru Evropskou unií proti dlouhodobému průměru). Zaveden byl hned v roce 1976.

¹⁵ Système de stabilisation des recettes d'exportation du produits miniers. Zahrnuje jak technickou, tak finanční pomoc pro udržení úrovně produkce, pro racionalizaci, modernizaci a diversifikaci těžby surovin. Poskytuje se od roku 1979 zemím, jejichž ekonomika je jednostranně závislá na exportu jedné či několika málo nerostných surovin.

¹⁶ Později se začalo používat i označení „západní rozšíření“.

maximálně vstříc, evropská deregulace byla prakticky nulová, problematika zůstala v kompetenci národních států.¹⁷

Po další pauze, způsobené Británií, vydala Komise Evropských společenství pozitivní hodnocení uchazečů 19. ledna 1972, vzápětí Rada ES rozhodla o přijetí uchazečů (zvláštním aktem pro ESUO, zvláštním aktem pro EHS s Euratomem) a již 22. ledna 1972 byla v Bruselu podepsána smlouva o přistoupení¹⁸ spolu se smluvním zakotvením příslušných podmínek přistoupení.¹⁹ (Objemem 88 stran ve zmíněné edici není ani příliš rozsáhlá, jde-li o tak dalekosáhlý akt a zároveň dohromady pro čtyři státy.)

Průběh jednání s Velkou Británií a přístupovací proces Británie se stal pro Evropská společenství tvrdým ponaučením. Nešlo jen o opakovaná zjištění (většinou až po realizovaném vstupu), že Británie není pro členství připravena v tom smyslu, že by bez velkého odmítnutí přijala dosavadní mechanismy Evropských společenství a jeho směry dalšího vývoje předběžně dané jak přímo v zakladatelských smlouvách, tak ve směřování přijatém v konkrétních pozdějších ujednáních a programech. Na druhé straně však se sama Evropská společenství nechala svou vlastní nepřipraveností vmanévrovat do situace, kdy již bylo prakticky vyloučeno napotřetí opakovaně odmítnout vstup Británie. Některé etapy vyjednávání s Británií byly dokonce pouhým diplomatickým oťukáváním, pouhými vzájemnými sondážemi, chybělo přesné pojmenování toho, co se vlastně od uchazeče členství skutečně závazně očekává. To se tedy mělo napříště vyloučit. Z ponaučení o britském přístupování měla pro příští případy plynout především zásada, že na uchazeče o členství mají být již předem kladeny jednoznačné, konkrétně formulované požadavky, dále musí být skutečně systematicky prověřeny schopnosti uchazečů stát se řádným členem i reálně, ne pouze de iure.

Pro euforii i pro velkorysost ze strany Evropských společenství a pro celou dosavadní Šestku znamenalo pak jak vyjednávání s Británií tak norské zamítavé referendum ještě jedno ponaučení. Vědomí evropanství a vědomí sounáležitosti je silné jen v jádru Evropy. Dominantní část veřejného mínění a také značná část politických špiček nových členských států se chová neevropsky, resp. se chová jako pouhá **periferie Evropy**, která si zároveň myslí, že je středobodem. Ukazovalo se až příliš tvrdě, že uchazečům šlo především o jednostranné napojení se na EHS jmenovitě (obě zbývající společenství zůstávala pro jejich zájmy spíše ve stínu), o získání obchodních výsad; paralelně se ukázalo, že vlastní proces integrace zůstává pro kandidáty druhořadý, resp. cíle a účel integrace jsou vůbec nedostatečně pochopeny, ba i nevnímány. Nešlo jen o jednoznačné projevy u Británie, Dánska a Norska. Také Irsko mělo svůj jednostranný zájem; nešlo mu vlastně o integraci jako takovou, vstup do Evropských společenství byl i pro

¹⁷ Také pozdější „přeprojednávání“ rybolovné politiky s těmito státy postoupilo v deregulaci jen minimálně.

¹⁸ Včetně Norska, které nakonec pro neúspěšné referendum nerealizovalo přistoupení.

¹⁹ Nejdostupnější oficiální reedice přístupové smlouvy, spolu s podmínkami přistoupení, protokoly, deklaracemi, etc.: Documents Concerning the Accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic, Luxembourg 1987, 1995² (paralelní vydání ve všech tehdejších úředních jazycích ES).

Irsko přednostně instrumentální, totiž jak se zbavit jednostranné ekonomické závislosti na Británii.

Ze strany nových členů se tedy nechápal skutečný smysl integrace, nechápal se ani pro samotnou ekonomiku synergický účinek integrace. Některé rozměry ještě samotného přístupového vyjednávání se nesly ze strany kandidátů v poloze, že vznik a fungování jmenovitě EHS poškozují ostatní státy Evropy a že povinností Šestky je příslušné „ztráty“ jim vynahradit, resp. že vstup kandidátů do Evropských společenství jim zaručí, že původní Šestka „bude klopat“.

U nemalé části veřejného mínění zemí Šestky pak reflexe již prvního rozšíření přinášela i nechuť, resp. nevoli pro rozšiřování, zároveň i představy typu „my jsme Evropa“, „oni nejsou ta správná Evropa“, atp. Odtud i první předpoklady pro pozdější koncepty „dvourychlostní Evropy“.

„Jižní rozšíření“ Evropských společenství

Hned při dalším rozšiřování byla však toto ponaučení odložena. Komise Evropských společenství po více než sedmiměsíčním přezkumu řecké žádosti o řádné členství vystavila zjara 1976 de facto negativní posudek a doporučila, aby Řecko pokračovalo v systematické přípravě na budoucí řádné členství nadále ještě v duchu asociační smlouvy. Do vypršení jejího časového rámce ostatně stále ještě zbývalo více než osm let. Rada ministrů ES však zaujala stanovisko, že vratkou řeckou demokracií je třeba podpořit a tudíž umožnit Řecku jednání o členství. Malá řecká ekonomika nemohla pro tehdejší Devítku znamenat žádnou zátěž. Vyjednávání tedy bylo vedeno především ve smyslu, jakou další pomoc bude Řecko potřebovat ve finančním rozměru a jakou bude potřebovat pomoc institucionální, jakou v přípravě kvalifikovaných úředníků, atp. Vyjednávání bylo uzavřeno poměrně urychleně, s odstupem času lze říci, že překotně a neuváženě. Komise Evropských společenství vystavila tentokrát již pozitivní hodnocení výsledků vyjednávání 23. května 1979, následně Rada ES kladně rozhodla o přijetí Řecka za člena Evropských společenství, a sice nadvakrát, zvláště s platností pro ESUO, zvláště pak pro EHS s Euratomem. Příslušná přístupová smlouva spolu s podmínkami přijetí byla podepsána 28. května 1979 v Aténách.²⁰ Její fyzický objem je již téměř tak velký, jako u přístupové smlouvy pro Británii, Dánsko a Irsko, přičemž tentokrát jde o jediný stát, přesto 79 stran²¹ pro tak málo připravený stát je drobnost zejména v porovnání s pozdějšími etapami přístupování.

²⁰ Nejdostupnější oficiální reedice přístupové smlouvy (včetně závazných podmínek přistoupení, všech protokolů, prohlášení, notifikací a příloh) viz výše zmíněné vydání: Documents Concerning the Accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark... the Hellenic Republic... and the Portuguese Republic, Luxembourg 1987, 1995².

²¹ Objem ve zmíněné edici.

Výsledkem sice skutečně bylo garantování řecké demokracie, na druhé straně však urychlené přijetí Řecka do Evropských společenství mělo ne právě pozitivní dopad. Řecko si příliš zvyklo na zvláštní postavení, kdy funguje jako plnoprávný člen ES, přičemž mu má být zcela samozřejmě tolerováno, že plnohodnotný výkon ještě dlouho nemusí podávat. A obecně se Řecko prezentovalo již přes čtvrtstoletí jako případ, jehož zájmům se musí vycházet vstříc vždy více než komukoli jinému. Řecké postoje opakovaně vedly i k dalekosáhlým mezinárodním skandálům.²²

Ponaučení se však vrátilo hned při další etapě rozšíření Evropských společenství. Leckdy se sice mluví o pouhé druhé fázi tzv. jižního rozšíření ES. Avšak vyjednávací proces se Španělskem a Portugalskem probíhal již cca třikrát déle než s Řeckem. Přijetí obou zemí Iberského poloostrova bylo samo o sobě podstatně větším soustem než přijetí Řecka, zejména v přijímání Španělska musela být ES daleko uvážlivější. Jednak Řecko bylo v těsně předchozí etapě vnímáno jako stát, který potřebuje demokracii pouze stabilizovat. **Španělsko a Portugalsko** (přitom Španělsko mnohonásobně více) zůstávaly pro západní Evropu státy s dlouhodobě nepřijatelnými režimy, byly vnímány jako státy, které potřebují relativně dlouhou fázi přechodu k demokracii a zejména její prověření, resp. ověřování stability demokracie v jistém časovém úseku. Ve Španělsku se ostatně pouhé formální ustavování demokratických institucí táhlo až do roku 1983. A tvrdé relikty nezvládnutého distancování se od frankismu zatěžují Španělsko dodnes.

Co se týče parametrů ekonomické připravenosti, bylo již naznačeno, že Řecko bylo natolik malé, že si tehdejší Devítka mohla dovolit i velmi velkorysá gesta, přes zmíněné konstatování Komise ES o nepřipravenosti. Zároveň bylo Řecku připočteno k dobru dlouhodobé fungování asociační smlouvy jako přípravné fáze pro přímý vstup do ES. Naopak Španělsko samotné přinášelo příliš objemnou a zároveň nerozvinutou ekonomiku a s připočtením ekonomiky portugalské by velkorysost ze strany ES byla příliš riskantní.

Přitom Portugalsko v rámci mechanismů ESVO přešlo přece jen k do jisté míry otevřené ekonomice, muselo však v přijímání do ES čekat na Španělsko. Právě španělská ekonomika musela učinit řadu konkrétních kroků vstříc Evropským společenstvím. Zároveň však jednání jak se Španělskem, tak s Portugalskem byla především etapou všestranného průzkumu, co všechno ekonomiky obou zemí budou ještě potřebovat, aby se srovnaly s nárazem vstupu do ES, zároveň etapou zkoumání a vymezování, jaká přechodná období budou potřebovat ještě po vstupu samotném.

Vyjednávači za Evropská společenství si tentokrát již jednoznačně dali pozor, aby jednotlivé problémy nebyly zametány pod koberec, jak tomu bylo při britském vstupu. Proto nakonec přišlo i množství výjimek a přechodových opatření pro Španělsko a Portugalsko, avšak jednoznačně pojmenovaných a vymezených předem, leckteré z těchto výjimek s platností pro období ještě

²² Až po prvních fázích „východního rozšíření“ se Řecko dostalo poněkud do zákrytu, důsledky jeho „práva na výjimečnost“ však tvrdě explodovaly ve finanční krizi druhého decennia 21. století.

deset let po vstupu. A některé z nich byly ještě v následujícím období takzvaně přeprojednány s tím, že platnost těchto dodatečně modifikovaných výjimek započala až v roce 1995.

Zvýšená ostražitost ze strany orgánů Evropských společenství při vyjednávání právě se Španělskem a Portugalskem plynula nejen z ponaučení z řeckého přistoupení. Pokus o frankistický vojenský puč ve Španělsku v únoru 1981 znovu zdůraznil politický rozměr přistoupení; na jedné straně vyzvedl otázku stability demokratického zřízení jako podmínky členství, na druhé straně se však pokus o puč stal znovu podnětem k uvažování „urychleně přijmout a tím garantovat demokracii“.

Výraznějším podnětem pro ostražitost orgánů ES však bylo ekonomické chování Řecka. Španělské a portugalské zemědělství představovalo jednak velký produkční objem, zároveň však vykazovalo silnou zaostalost. Pro Evropská společenství jako celek hrozila po přijetí obou uchazečů mj. objemná nadprodukce olivového oleje a vína, hrozilo, že s novým rozšířením Společná zemědělská politika už vůbec nebude ufinancovatelná. Italští a francouzští farmáři se děsili iberské konkurence. Velmi kritickým se stal bod rybolovu a rybolovné politiky. Samotné Španělsko mělo tak velkou rybářskou flotilu, jako celá Desítka dosavadních Evropských společenství dohromady, silnou flotilu mělo i Portugalsko. Španělské rybářské pytláctví ve velkém bylo již dlouhodobě proslulé a jeho projevy se odrážely i v průtazích procesu vyjednávání o přistoupení.²³

Po uzavření přístupových vyjednávání Komise Evropských společenství vystavila 31. května 1985 celkové kladné hodnocení, posléze přístupovou dokumentaci schválila Rada ES. 12. června 1985 byla paralelně v Madridu a Lisabonu slavnostně podepsána smlouva o přistoupení Španělska a Portugalska.²⁴ Že průběh vyjednávání s oběma zeměmi byl jak časově tak obsahově mimořádně náročný, svědčí mj. údaj, že edice přístupové smlouvy se všemi přílohami má 501 stran.

Nakonec celý proces vyjednávání byl úspěšnější, proces přípravy Španělska i Portugalska se ukázal jako kvalitnější, nalezené kompromisy byly mnohem přesněji i právně podchyceny než v případě řeckém a mnohem citlivěji fázovány. Právě etapa přistoupení Španělska a Portugalska se posléze stala jistým modelem pro případné budoucí rozšíření ES o ekonomicky zaostalé a chudé země a stejně tak země čerstvě transformované k demokracii.

Zároveň celá zdvojená fáze tzv. jižního rozšíření jevila ze strany uchazečů taktéž svůj specifický výrazně instrumentální rozměr. Politickým špičkám Řecka, Španělska a Portugalska šlo primárně o to, že jim členství v Evropských společenstvích přinese silné garance pro domácí politickou stabilitu a záruky pro skutečné zakotvení demokracie. Včetně představ symbolizovaných slogany o „návratu z Latinské Ameriky do Evropy“, resp. v případě španělské

²³ Jen v průběhu roku 1984 bylo z irských výsostných vod eskortováno celkem 21 španělských rybářských lodí. V únoru 1984 opustil španělský trajler francouzské výsostné vody až po ostré střelbě...

²⁴ Nejdostupnější oficiální reedice přístupové smlouvy (včetně závazných podmínek přistoupení, všech protokolů, prohlášení, notifikací a příloh) viz výše zmíněné vydání: Documents Concerning the Accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark... the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic, Luxembourg 1987, 1995².

mentality o „návratu z Afriky do Evropy“. Hospodářskou integraci vnímaly špičky těchto zemí vlastně až v druhé řadě, na jedné straně jako prostředek pro překonání zaostalosti svých zemí, prostředek pro zaručený urychlený hospodářský rozvoj. Zároveň však měly obavy z hospodářské konkurence vyspělejších členů Evropských společenství a zájem tuto konkurenci nějak limitovat. To se již značně rozcházelo se základním smyslem procesu hospodářské integrace. U Španělska a Řecka nelze přehlédnout ani silnou motivaci po uznání ze strany „jádra Evropy“, po uznání „velikosti a slávy Španělska“, po uznání nafukovaného „významu Řecka pro evropskou civilizaci“. Odtud ovšem znovu očekávaly „právo na zvláštní zacházení“. Pouze Portugalsku nutno přiznat otevřenost a skutečné pracovní nasazení (cca od roku 1977).

Nakonec na zkušenosti z britského i řeckého případu nejvíce doplatilo Turecko. Na počátku osmdesátých let stav připravenosti Turecka pro vstup do Evropských společenství nebyl výrazněji odlišný od Řecka. Tehdejší turecká politická špička však akceptovala perspektivu, že v rámci asociační smlouvy jsou pro Turecko uplatňovány vhodné mechanismy pro postupnou přípravu Turecka na řádné členství; tudíž o řádné členství se tehdy Turecko neucházelo. Mezitím se však sama Evropská společenství, resp. Evropská unie výrazně proměnily, parametry pro řádné členství se výrazně zpřísnily a Turecko dosud zůstává pouhým kandidátem vstupu, navíc za posledních deset let stále větší měrou neplnícím politická kritéria vstupu.

Druhé „severní rozšíření“ Evropských společenství – Evropské unie

Další vlna rozšiřování krystalizovala v období, kdy Evropská společenství již završovala další zásadní integrační etapu, totiž dobudování jednotného vnitřního trhu ES (se závazkem dokončení do závěru roku 1992). O členství se tentokrát ucházely **Rakousko, Švédsko a Finsko**,²⁵ tedy země, které by za jiných obecných politických okolností se mohly stát řádnými členy již dávno dříve. Hlavní překážkou pro jejich vstup v předchozím období bylo totiž celkové politické uspořádání Evropy a tyto země – ležící na švu mezi Východem a Západem – byly v projevech své vlastní vůle v mezinárodních politických vztazích i vlastní vůle v obchodní politice a v mezinárodních hospodářských vztazích vůbec tvrdě limitovány cizí silou. Musely se tedy napřed dočkat změny celoevropských poměrů a zejména se dočkat pádu železné opony. Na druhé straně již po dvacet let předtím navazovaly tyto země velmi úzké smluvní vztahy s Evropskými společenstvími; jejich hospodářská politika, jejich normy pro hospodářské aktivity se již značně přiblížily mechanismům a normám ES, resp. vznikající Evropské unie.

Tentokrát byl – byť je to veliký paradox, nakolik šlo o země doposud nejvíce připravené – přesně předem stanoven detailní systém a postup prověřování uchazečů; přitom šlo o

²⁵ Případ Norska, jakožto specifický a zároveň opět nedovršený v této etapě, je ponechán bokem. Blíže k Norsku viz příslušná podkapitola.

hospodářsky rozvinuté, resp. u Rakouska a Švédska vysoce rozvinuté země. A co se týče jejich vnitřních politických předpokladů, jejich naplnění bylo jasné již předem. Vyjednávání byla započata sice ještě pod obecnými podmínkami zakladatelských smluv Evropských společenství, zároveň však již zpřísněných, konkretizovaných a systematizovaných úměrně zejména parametrům Jednotného evropského aktu. Druhá fáze vyjednávání pak proběhla za ještě striktnějších podmínek, právně opřeny již o paragraf O Smlouvy o Evropské unii.

Základní posun tkví v jednoznačných **ustanoveních Maastrichtské smlouvy**, totiž že vstupující člen musí být připraven uplatnit evropská *acquis*. Smlouva zrušila článek 237 zakladatelské smlouvy EHS o přijímání nových států jakožto řádných členů EHS, analogicky zrušila i článek 205 zakladatelské smlouvy Euratomu o přijímání řádných členů. Stejně tak byl Maastrichtskou smlouvou zrušen článek 98 zakladatelské smlouvy ESUO. **Řádné členství je možné pouze v Evropské unii jakožto celku.**²⁶ Zároveň **článek O** Maastrichtské smlouvy²⁷ převzal další podmínky pro přijímání nových řádných členů podle původních ustanovení článku 237 římské smlouvy o EHS a doplnil ještě jednou podmínkou, totiž Rada Evropské unie přijímá konečné rozhodnutí o novém členu vázána na předchozí souhlas Evropského parlamentu, přičemž ten se usnává většinou všech poslanců.

Tedy v praxi to znamenalo, že na rozdíl od vyjednávání se Španělskem a Portugalskem, kdy se vyjednávači za Komisi ES často uspokojovali s pouhým konstatováním, že teprve v momentě vstupu přístupové smlouvy v platnost kandidátské státy začnou se zaváděním příslušných zákonů, příslušných institucionálních změn, atp.,²⁸ resp. s konstatováním, že v momentě vstupu toho budou Španělsko a Portugalsko schopny, a kdy jednání s nimi byla skutečně stále ještě více hledáním cesty jednostranné pomoci orgánů ES vstupujícím členům, tentokrát vyjednávání o rozšíření pro Rakousko, Švédsko a Finsko kladla velmi objemné požadavky na kandidáty již předem.

Klíčová politická rozhodnutí o zahájení jednání s kandidáty a o podmínkách a obsahu vyjednávání přijala Evropská rada na zasedání v Lisabonu v červnu 1992. Vyjednávací proces byl vymezen v rozsahu celkem 29 konkrétních kapitol. Z nich prvních jedenáct kapitol se stalo velmi snadným a hladkým předmětem jednání, nakolik byly prakticky naplněny již jako podmínky fungování v rámci Evropského hospodářského prostoru (šlo o kapitoly Volný pohyb zboží, Svoboda realizace služeb a právo podnikatelských aktivit, Volný pohyb pracovní síly, Volný pohyb kapitálu, Dopravní politika, Politika volné soutěže, Ochrana spotřebitelů a zdraví, Výzkum a informační technologie, Vzdělávání, Statistika, Právo akciového vlastnictví). Řada z těchto kapitol byla jen formálně „odškrtnána“ jakožto vyřízených, faktické projednávání bylo zbytečné. Dalšíh pět kapitol bylo již pouze částečně pokrytých podmínkami Evropského hospodářského

²⁶ Zachovány zůstaly pouze článek 238 římské smlouvy o EHS a článek 206 římské smlouvy o Euratomu o přidružení. Přidružení není možné k Evropské unii, teoreticky je možné přidružení pouze k jednomu z evropských společenství (dále se často pouzke EHS), anebo k oběma.

²⁷ Články Maastrichtské smlouvy byly netradičně označeny velkými písmeny latinské abecedy. Pro nepraktičnost se Amsterdamská smlouva vrátila k číslování článků.

²⁸ Pokud ne dokonce ještě později.

prostoru (Sociální politika, Životní prostředí, Energetická politika, Zemědělská politika, Rybolov). Šest kapitol představovalo záležitosti doposud závazně pokrývané pouze ve vnitřním trhu Evropské unie (Celní unie, Vnější vztahy, Strukturální nástroje, Regionální politika, Průmyslová politika, Daňové systémy); avšak země ESVO již zčásti (někdy z velké části) podnikaly ještě během předchozích období kroky k přiblížení svých mechanismů a norem ke strukturám EU. Další balík představovala zcela nová témata, plynoucí již z Maastrichtské smlouvy (kapitoly Hospodářská a měnová unie,²⁹ Zahraniční a bezpečnostní politika, Zležitosti vnitra a spravedlnosti, Ostatní zležitosti plynoucí z Maastrichtské smlouvy). Ze tří všeobecných kapitol byla klíčovou problematika finančních a rozpočtových podmínek vstupu dotyčné země; zásadního významu byla ovšem i problematika v rozměru fungování institucí kandidátského státu a podmínek uplatňování *acquis*, to však pro vyspělé země nebylo velkým problémem. Poslední kapitolou byly závěrečné všeobecné zležitosti.

Dále byla stanovena pravidla pro průběh vyjednávacího procesu ke každé kapitole, zvlášt' pro případ, kdy bylo možno konstatovat, že uchazečský stát již aplikoval *acquis* pro příslušnou kapitolu, zvlášt' pro případ, kdy uchazeč žádá o zvláštní vysvětlení k zatím neaplikovaným *acquis* a následně se konstatuje, že kapitola je bezproblémová, zvlášt' pro požadavek uchazeče pro technické adaptace k realizaci *acquis*, zvlášt' pro případ, kdy by pro uchazeče bylo nemožné aplikovat *acquis* ihned či přímo. Pro poslední dva případy byla opět stanovena přesná procedura pro průběh a varianty dalšího vyjednávání, aby bylo možno přijít stanoveným sledem kroků k jednoznačnému závěru (včetně případného stanovení časově omezených výjimek).

O průběhu celé procedury svědčí, že již v prvním kole vyjednávání na ministerské úrovni bylo se Švédskem i Finskem uzavřeno hned po osmi kapitolách. Přes vysokou míru připravenosti kandidátů a rychlý a celkově hladký průběh vyjednávání se i tentokrát narazilo na některé závažné překážky.

Při vyjednáváních s Rakouskem se jako nejsvízelnější ukázala problematika tranzitní dopravy a životního prostředí, mj. i ve vzájemném propojení. Především západní části Rakouska byly již dlouhodobě přetěžovány kamiónovou přepravou mezi Německem a Itálií; Rakousko proto nehodlalo plně uvolnit transevropský provoz přes své území. Pro oblast životního prostředí se vedle této dopravní zátěže stala pro Rakousko citlivou i otázka vyšších, náročnějších domácích standartů ochrany fauny a flóry, než znamenaly standarty Evropské unie. Pro obě témata byla vyjednána přechodová opatření, po jejichž vypršení mělo dojít k novému jednání.

Dalším závažným tématem se stalo zemědělství, jednak pro obecný konzervativismus rakouských zemědělců a neochotu přijmout jakoukoli změnu (resp. pouze jednostranně očekávat jen nový zdroj dotací); skutečným problémem bylo ovšem alpské zemědělství, neřešitelné běžnými nástroji Společné zemědělské politiky EU. Zde byl nalezen nový mechanismus evropské podpory horského zemědělství.

²⁹ V jejím rámci byla předtím přijímána *acquis* jen v rozsahu Evropského měnového systému.

Pro Švédsko a Finsko představovaly citlivou položku oblasti zemědělství a životního prostředí, pod silným tlakem veřejnosti těchto zemí. Mj. strany zelených a strany, které mají své historické kořeny jakožto agrární strany, si na odporu proti členství v EU napěstovaly výrazně zvýšenou popularitu. Pro oblast životního prostředí rovněž vyvstal reálný rozpor, že normy ochrany u obou států byly výrazně náročnější než stávající normy EU, řešení bylo nalezeno obdobnou metodou jako u Rakouska. Také pro zemědělství bylo uznáno, že v severnějších regionech obou zemí jsou nepříznivé klimatické podmínky nepřeklenutelné dosavadními mechanismy Společné zemědělské politiky EU; byl tedy analogicky mechanismu pro alpské zemědělství vytvořen i nový mechanismus evropské podpory zemědělství v extrémních severních klimatických poměrech.

Téma neutrality a její slčitelnosti s principy Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, které původně vypadalo jako nejspornější záležitost, v samotném průběhu vyjednávání už takto vůbec nefungovalo (a pro veřejnost zůstávalo citlivým už jen ve Švédsku), k uzavření kapitoly došlo již ve čtvrtém kole jednání na ministerské úrovni (z celkem sedmi kol) ještě v prosinci 1993.

Po uzavření vyjednávání na úrovni ministrů a expertů Komise EU vystavila celkové kladné hodnocení, dále se přistoupení každé země stalo předmětem hlasování v Evropském parlamentu, posléze přístupovou dokumentaci schválila Rada EU. 24. června 1994 byla na Korfu podepsána smlouva o přistoupení Rakouska, Švédska Finska (a Norska).³⁰ Přes rychlý průběh vyjednávání je zároveň dokladem o náročnosti a objemnosti celého procesu fakt, že edice přístupové smlouvy se všemi přílohami má 368 stran.

„Východní rozšíření“

Navázání úzkých styků se zeměmi na východ od hroutící se železné opony a eventualita jejich budoucího přidružení se dostaly do programů orgánů Evropských společenství ještě v závěru roku 1989. Ještě v prosinci 1989 vznikl i program finanční pomoci pro tyto země – **PHARE**.³¹ Poměrně rychle byly uzavírány a uplatňovány i **smlouvy o přidružení** těchto zemí k evropským společenstvím, byla poskytována intenzivní institucionální pomoc v transformaci ekonomik i právních systémů těchto zemí.

Ještě na podzim 1990 Evropská společenství poprvé překročila linii zmizevší železné opony, a to zcela mimořádnou formou, totiž sjednocením Německa, tedy bez jakýchkoli přístupových vyjednávání, bez prověřování kvalit a připravenosti kandidáta. Spolková republika Německo jako

³⁰ Nejdostupnější oficiální reedice přístupové smlouvy (včetně závazných podmínek přistoupení, všech protokolů, prohlášení, notifikací a příloh): Documents Concerning the Accession of the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden to the European Union, Luxembourg 1995 (v tiráži uvedeno Luxembourg 1996). (Paralelní edice ve všech tehdejších dvanácti úředních jazycích Evropské unie, včetně jazyků nových členů.)

zakladatelský stát prostě převzala příslušné závazky a veškerou zodpovědnost i za tzv. nové spolkové země. Zároveň „šoková terapie“ pro území bývalé NDR přinesla teprve názorné poznání míry celkové zaostalosti a odklonění se země z bývalé sovětské sféry vlivu od západní Evropy. A to ještě se NDR dala považovat za relativně nejrozvinutější z těchto zemí.

Perspektiva řádného členství v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii pro ostatní země této oblasti byla tudíž považována za značně vzdálenou. Pouze Německo ve svých specifických zájmech vehementně prosazovalo co nejrychlejší přijetí zejména svých nejbližších východních sousedů za řádné členy; současně prosazovalo maximální přípravou pomoc pro ně ze strany evropských orgánů. Obávalo se případných otřesů na svých hranicích pro eventuality nezdařených či příliš pomalých „útěků na západ“ těchto zemí; konkrétně se obávalo masivního přílivu sociálních migrantů z tohoto prostoru, stejně tak se bálo forem mafiánské ekonomiky, které by mohly přeskakovat od sousedů na německé území, atp. Británie pak vystupovala vůči zemím tohoto prostoru vstřícně v linii své tradiční taktiky, totiž získat je jako své spojence proti jádru evropské integrace, jmenovitě proti francouzsko-německému tandemu. Ostatní země ES/EU zůstávaly v otázce „východního rozšíření“ nanejvýš zdrženlivé, některé ho chtěly ve svých jiných specifických zájmech maximálně oddálit, nejvýrazněji Řecko.

Teprve ve druhé polovině devadesátých let nabývala perspektiva „východního rozšíření“ zřetelnější obrysy. Pro přijímání nových členů v rámci tzv. východního rozšíření Evropské unie, počínaje jednáními s první, tzv. luxemburskou skupinou uchazečů, byly již uplatněny další parametry. Jednak byly stanoveny podmínky pro samo zahájení vyjednávání, **system** tzv. **kodaňských kritérií**, na zasedání Evropské rady v červnu 1993. Jejich vyhlášení zcela logicky vyplynulo z dosavadních zkušeností z rozšiřováním.

Jako první z nich byl vyzvednut požadavek stabilních demokratických institucí a právního státu, spolu se zajištěním ochrany práv člověka. Druhá rovina požadavků zdůrazňuje parametry funkční tržní ekonomiky a prokázané schopnosti konkurence na vnitřním trhu Evropské unie. Třetí rovina požadavků akcentuje schopnost uchazeče přijímat závazky plynoucí z členství v Evropské unii, jmenovitě přijetí principů politické unie a hospodářské a měnové unie. K tomu se druží požadavek prokázat schopnost veřejné správy aplikovat komunitární právo na bázi systému národního práva.³² Všechny tyto parametry vykrytalizovaly na základě sledování tehdejšího vývoje v zemích na východ od zhroutené železné opony, a to jak zatím nevypočitatelného vývoje politického, tak i naivních experimentů s hospodářskou a sociální transformací. Mimo jiné byly i pádnou odpovědí na hlasy z těchto zemí (a z Turecka), pokoušející se sugerovat představy o jakémsi automatickém „právu na rozšíření“.

³¹ Zprvu pro Polsko a Maďarsko.

³² Conclusions of the Presidency of the European Council, Copenhagen, June 1993. Bulletin of the European Communities, 1993, No 6.

Dále byla pro vlastní proces vyjednávání uplatněna **kritéria plynoucí již z Amsterdamské smlouvy** a kritéria adekvátní závěrečné fázi zavádění **evropské měnové unie** a **Schengenského systému**. Po zpřísnění podmínek přijímání nových členů, které zavedla Maastrichtská smlouva,³³ musela Amsterdamská smlouva mj. překlenout stav vyplývající ze značného faktického rozředění podmínek členství v Radě Evropy, resp. jejího celkového rozbřednutí. Článek 49 Amsterdamské smlouvy (který jinak převzal bývalý článek O ze smlouvy Maastrichtské) proto výslovně stanoví jako další podmínku pro uchazeče o členství respektování zásad svobody, demokracie, právního státu a respektování práv člověka a základních svobod. Tyto principy smlouva navíc výslovně ukládá i stávajícím členským státům³⁴ a celý nový obsáhlý článek smlouva věnuje procesu sankcí proti členskému státu, který by uvedené zásady porušil.³⁵ Vedle těchto klíčových kvalitativních vývojových skoků, jimiž mezitím prošel proces evropské integrace, se přirozeně musely uplatnit i dílčí momenty, tedy další nový stav vývoje „běžné“ legislativy evropské integrace.

Evropská komise zveřejnila avis k žádostem kandidátských zemí v průběhu roku 1997 a na zasedání v Luxembourg v prosinci 1997 se Evropská rada usnesla zahájit jednání s šesticí zemí, které již zcela či víceméně naplňovaly kodaňská kritéria – s Kyprem, ČR, Polskem, Maďarskem, Slovinskem a Estonskem. Jednání s nimi byla zahájena 31. března 1998. (Ostatní země zatím vykazovaly v plnění kodaňských kritérií značné mezery.)

Novou specifikaci a zároveň osu pro další jednání přineslo **stanovisko britského předsednictví** na Evropské konferenci v březnu 1998, k již schválenému startu vyjednávání s tzv. luxemburskou skupinou. Akt vstupu má znamenat plné převzetí stávajících i budoucích norem a závazků spojených s Evropskou unií a s jejími institucionálními rámci. Jednotlivé normy Evropské unie musí být uplatněny už v momentě přistoupení; spolu s tím byla ještě zřetelněji akcentována nutnost prokázat náležitou kvalitu veřejné správy. Proti stále přežívajícím představám uchazečů, že klíčový bude stav ekonomiky, resp. že bude stačit prokázaná dynamizace (aniž by zatím byla dosažena skutečně nová kvalita), stanovisko zdůraznilo i zásadní význam sféry spravedlnosti a vnitřních věcí a celkově význam „třetího pilíře“ Evropské unie, s tím, že v této rovině musí každá kandidátská země dosáhnout maximálního pokroku ještě před vlastním přistoupením. Stejně tak byl akcentován „druhý pilíř“, tedy společenství zahraniční politiky; výslovně se uvádí nezbytnost hluboké a progresivní koordinace politiky kandidátských zemí s EU vůči nečlenským zemím EU, a to opět ještě před přistoupením. Teprve po těchto požadavcích se připouští v omezeném rozměru možnost, že přijímání některých práv a závazků spojených s členstvím v Evropské unii může být spojeno s uplatněním přechodných období. Tato období však budou striktně vymezena ještě v rámci jednání o přistoupení, jejich délka bude

³³ Srv. výše výklad o „druhém severním rozšíření“.

³⁴ Čl. 6, odst. 1. Amsterdamské smlouvy.

³⁵ Čl. 7 Amsterdamské smlouvy. Důvody přijetí článku 7 jsou tytéž, tedy rozmělnění Rady Evropy. Navíc již Maastrichtská smlouva vyhlásila ustanovení Evropské úmluvy o ochraně práv člověka a základních svobod (ze 4. 11. 1950) za součást „všeobecných právních podmínek Evropské unie“.

omezená a navíc pro vyjednaná přechodná období bude určen plán, zahrnující vymezené (a kontrolovatelné) etapy zavádění *acquis*. Vlastní vyjednávací proces byl přesně rámcován do 31 kapitol.

Na zasedání v prosinci 1999 v Helsinkách se Evropská rada rozhodla pozvat k jednáním o přistoupení další šestici zemí – Slovensko, Lotyšsko, Litvu, Rumunsko, Bulharsko a Maltu. S nimi byla jednání zahájena 15. února 2000. Turecku byl na helsinském zasedání přisouzen oficiální statut kandidáta, se zařazením do systematické předvstupní strategie. Jednání s celkem desíti kandidátskými zeměmi z lucemburské a helsinské skupiny, tedy zatím bez Rumunska a Bulharska, byla završena k zasedání Evropské rady v Kodani v prosinci 2002. **Podpis přístupové smlouvy** se uskutečnil **v Aténách 16. dubna 2003**. Reálné členství (m.j. po náročných ratifikačních procedurách) se uplatnilo od 1. května 2004. Další fáze východního rozšíření zůstávají zatím otevřené na ještě řadu let.

Přijímání Rumunska a Bulharska se ukázalo komplikovanější, s Rumunskem především pro domácí institucionální problémy, s Bulharskem pro vysokou míru ekonomické a sociální zaostalosti. Tyto země byly přijaty až k 1. lednu 2007, a to ještě podmíněčně. To znamenalo zásadně nový princip v procesu přijímání nových členů. V průběhu dalších pěti let byla ze strany orgánů EU podnikána nová periodická vyhodnocování, s možností – v případě neplnění závazků – kdykoli členství Rumunska či Bulharska jednostranně ukončit. Teprve po uzavření tohoto období nastalo *de iure* plné členství Rumunska a Bulharska v EU. Chorvatsko se stalo novým členem na analogických principech k 1. červenci 2013.

Toto dovršení samozřejmě neznamená konec procesu východního rozšíření. Zůstávají ještě další země západního Balkánu, tedy státy vzniklé z trosek někdejší Jugoslávie spolu s Albánií. Z nich má aktuálně nejlepší rozehrávku Černá Hora a Severní Makedonie. Proces vyjednávání s Tureckem je dlouhodobě zastaven pro celkový regres procesu turecké „cesty do Evropy“. Možnosti otevření vyjednávání s Ukrajinou, Běloruskem a Moldávií zůstávají dnes více jen teoretické a méně perspektivní, než se zdálo ještě před deseti lety.

Zmíňme i specifické nové problémy, které přineslo pro Evropskou unii členství nových států zpoza bývalé železné opony. A nejde jen o důsledky dlouhodobého fungování těchto zemí pod komunistickým režimem (analogicky důsledkům frankismu ve Španělsku), jde i o hlubší historické dědictví. Připojení někdejší NDR a tvrdá šoková terapie dodnes nedokázaly dosáhnout vyrovnání se starým prostorem SRN. Mentalita vykazuje, že někdejší NDR byla skutečně i „Republika Prusko“, velmi mentálně vzdálená porýnským německým zemím. K tomu specifická proslulá bavorská mentalita i jiná mentalita zemí německého jihozápadu. Německo má ovšem nástroje pro vyvažování těchto rozdílů, počínaje vnitřním federalistickým uspořádáním.

V ostatních zemích východně od někdejší železné opony rovněž nacházíme silná retardující specifika s kořeny ještě v obdobích před počátkem 20. století. Ve všech těchto zemích stále

nebyla dostatečně překonána mentalita tradičního monarchismu, ani agrarismu. Zdejší konzervativismus nemá téměř nic společného se západoevropským demokratickým konzervativismem, jeho ideálem je nadále úcta k autoritám a poslušnost; svoboda je přinejmenším podezřelá, svobodomyšlnost je nepřitelem. Polsko a Maďarsko zůstávají stále zatíženy silnými relikty stavovské společnosti, Slovensko tzv. morálním hungarismem. Východní Polsko trpí silnými relikty z dědictví někdejšího „ruského Polska“, zdejší katolická církev tvrdě brojí proti jakémukoli aggiornamentu, včetně odporu ještě i proti prvnímu vatikánskému koncilu. A země jihovýchodní Evropy trpí mnohými relikty po osmanské říši, počínaje mentalitou v podnikání, až po mentalitu církevní a ideologickou.

Mnohé kroky politiků z těchto zemí v orgánech Evropské unie zůstávají pro Západoevropany nepochopitelné, jsou považovány ze svéhlavost těchto politiků. Tyto země trpí ideologiemi tuhého ekonomického dogmatismu (který je opět specifickou formou jejich naznačeného historického dědictví). Hned po svém vstupu do EU šokovaly svým úsilím měnit EU ve směru ryze dogmatického uplatňování „neoliberálních reforem“, bez věcných analýz stavu ekonomiky, tím spíše bez prognostických analýz důsledků takových reforem. Praktickým příkladem bylo úplné odbourání daně z obrátu³⁶ a reálné nastolování požadavků ideologie „rovné daně“ z příjmů, v DPH, etc. Naopak země západní Evropy braly témata neoliberalismu jen se strýzlivou zdrženlivostí, jen jako inspiraci ke kritickému přezkoušení.

Vedle toho pro země západní Evropy zůstávají šokujícími například důsledky divoké privatizace v zemích „středovýchodní Evropy“, která proběhla mezi dvěma póly: „zhasnout a nechat rozkrást“ a „převody státních podniků (za symbolickou cenu či fakticky zcela zadarmo) jako úplatek podporovatelům aktuálně vládnoucí koalice“. Jako názorný příklad poslouží i údaj, že přes třetinu privatizérů představovali bývalí pracovníci z aparátu předrevolučních organizací komunistické mládeže. Pro další fázi až podnes je přímým důsledkem takové privatizace přisávání soukromých subjektů na státní a lokální veřejné rozpočty, počínaje neprůhlednými dotačními mechanismy.

Ponaučení?

Na první pohled je tedy zřetelné, že postupem času se pro nové uchazeče o řádné členství v Evropských společenstvích, resp. v Evropské unii látka nároků neustále zvyšuje. Obecným pozadím těchto opatření i dílčích kroků byla skutečnost, že jak se na jedné straně výrazně

³⁶ Japonsko dodnes vůbec neopustilo systém daně z obrátu a rovněž USA a Kanada nadále značnou měrou aplikují daň z obrátu.

ekonomicky dynamizovala ještě v padesátých letech právě Šestka, přičemž její členové doslova navzájem prorůstali, tak na druhé straně se z téměř celé západní Evropy živelně vytvářelo jakési hospodářské společenství.³⁷ Konjunktura, hospodářský růst, obchodní a platební boom, nárůst přepravy osob i zboží, vyřešení měnových problémů, technologický rozmach – to vše jakoby probíhalo podle společného scénáře, obdobnými metodami, s obdobnými výsledky (jen s výjimkou Iberského poloostrova a Řecka). Uvedené momenty dynamizace se nerealizovaly jen v národním rámci, nýbrž intenzivně překračovaly hranice mezi západoevropskými státy.

Během šedesátých let se však ukazovalo, že s uvedenými rovinami jsou spojeny i nové problémy a že ty jsou řešitelné jen ve společenství. Znovu se jako příklad výraznější než kdykoli dříve prokazovalo EHS, resp. Šestka, jako nová (resp. ta pravá) Západní Evropa. Jako ještě lepší řešení se přitom nabízelo, brzy i přímo samo vnucovalo, uplatnit mechanismy Šestky v rámci pokud možno celé Evropy západně od železné opony (tedy i pro zaostalé země). Během šedesátých let se přidaly i problémy zcela nového rázu, jmenovitě problematika životního prostředí, řešitelná opět jen mechanismy v nadnárodním rámci.³⁸

V uvedených souvislostech se formovala i mnohostrannost a mnohavrstevnost různorodých faktických stále užších propojení mezi státy Šestky a členskými zeměmi ESVO. Vedle prorůstání ve výše uvedených rovinách dosahovaly značných rozměrů i vzájemné přesuny kapitálu, vzájemné prodeje licencí, přelivy pracovní síly, atp.

Pro některé státy odsud přímo (byť třeba dlouho) krystalizovala volba vstoupit mezi řádné členy EHS, resp. všech tří evropských společenství. Vedle nich však se rýsovalo několik států, které z jistých důvodů nechtěly být přímo členy EHS, zároveň bylo jednoznačně v jejich zájmu odstranit překážky ve vzájemném obchodu s EHS a tím se podílet na evropském integračním procesu. Navíc k přelomu šedesátých a sedmdesátých let vykrytalizoval paradox, že ty země z členů ESVO, které se rozhodly pro řádné členství v Evropských společenstvích, měly do zemí ES menší podíl celkového vývozu, než země, které nechtěly být přímými členy a žádaly pouze specifickou formu přidružení. V případě rozšíření ES o nové státy by vývoz oněch zbývajících zemí ESVO do těchto rozšířených ES vzrostl na polovinu jejich celkového exportu.³⁹ Bez specifického smluvního provázání s ES by tyto země byly poškozeny. K tomu nutno zdůraznit, že právě ty země ESVO, které se nechtěly stát řádnými členy ES, byly nejlepšími zákazníky ES v celosvětovém rámci; tedy vývoz z ES jak v objemech finančních, tak v podílovém vyjádření byl nejvyšší právě do těchto zemí, paradoxně opět více než do zemí usilujících o přímé členství v ES (stejně tak více než do USA). Navíc ještě tyto země byly výbornými zákazníky i pro mimořádně choulostivou kapitolu agrárních exportů z ES. Švýcarsko a Rakousko vzhledem ke své geografické poloze byly i důležitými tranzitními zeměmi pro vnitřní obchod ES, Rakousko pak i tranzitní zemí pro obchod ES s východní Evropou.

³⁷ Někteří komentátoři mluvili dokonce o „osudovém společenství“.

³⁸ Počínaje tehdy právě akutně vnímaným problémem, jak učinit z Rýna coby mrtvé stoky opět živou řeku.

³⁹ U Švédska dokonce na 61 %.

Další specifický okruh zemí představovala periférie západní Evropy, různými způsoby a z různých příčin distancovaná od intenzivního hospodářského života rozvinutých zemí západní Evropy. Tato periférie byla velmi různorodá, společné zájmy nenacházela. Přitom se v jednotlivých zemích této části Evropy postupně (byť v různé míře s různým efektem, zároveň s velmi rozdílnými cíli) krystalizovaly názory, že cesta z periférie jako taková a zejména zastavení procesu dalšího rozevírání nůžek mezi hospodářským stavem periférie a rozvinuté Evropy budou možné jedině nějakým propojením s Evropskými společenstvími. Podobně různorodý, resp. i velmi limitovaný byl z druhé strany zájem ES o tyto země.

Mezi plnou integrací a Evropským hospodářským prostorem. Vrstevnatost procesu přidružení

Rozdělení ESVO ve smyslu přestupu tří členských států, Británie, Dánska a Norska do EHS, se koncem šedesátých let rýsovalo již jednoznačně. Ostatní členové ESVO měli zájem na udržení úrovně dosavadních vztahů jak mezi sebou, tak s odcházejícími členy, tak pokud možno tento model rozšířit i na ostatní členy Evropských společenství. Evropská společenství však měla naprosto přednostně na zřeteli pojistky, aby s rozšířením ES nenabral proces evropské integrace zpětný chod, aby zejména nevznikly nové překážky pro vnitroeurospický obchod, resp. aby nebyly konstruovány příliš složité mechanismy pro uplatňování výjimek, které by byly poskytnuty zbývajícím členům ESVO či dalším evropským zemím. Řešením by bylo vedle přijetí nových řádných členů uzavřít smlouvy s ostatními státy ESVO v systému odpovídajícím klíčovým vnitřním obchodním mechanismům Evropských společenství.

Komise Evropských společenství ve svém stanovisku z 16. června 1971 veřejně uznala **zvláštní postavení zbývajících zemí ESVO**. Bez rozdílu míry připravenosti těchto států na další sbližování s ES bylo přijato za východisko, že tyto státy zaujímají postavení na zvláštním stupni mezi členskými státy ES na jedné a „běžnými třetími zeměmi“ na druhé straně. Jmenovitě řádní členové ES musí plnit všechny členské závazky a současně mohou plně využívat všech členských výhod. „Běžné třetí země“ mohou nárokovat vůči ES pouze obecné principy GATT anebo se pokoušet uzavírat nanejvýš dílčí preferenční obchodní dohody pro pouze vybrané výrobky. Každopádně jsou ve svém obchodu s ES podrobeny řadě celních omezení a řadě dalších mimotarifních omezení. Komise v tomto stanovisku aplikovala i výraz „**vnitroeurospický trh**“, zdůrazňovala „zvláštní vztahy“ k zemím ESVO.

„Zvláštní vztahy“ jsou ovšem již starší ideou. Již v roce 1956 vyjednační římských smluv se dohodli, že ostatním evropským zemím bude otevřena nejen možnost vstupu za řádného člana EHS, nýbrž bude možno s nimi dojednat, v jaké formě ony země, které zatím považují přímý vstup do EHS za nemožný, by mohly přesto uplatnit „úzké přidružení“ k EHS. Tento postoj

posvětila konference ministrů členských zemí Evropského společenství uhlí a oceli v Benátkách 30. května 1956. Záležitost byla sice jen náznakově zabudována do římské smlouvy o EHS, avšak znovu ji výslovně potvrdila první souborná zpráva Komise EHS, přijatá 17. září 1958. K věci se opět vrátilo i zvláštní memorandum Komise EHS z února 1959; v něm se mj. uvádí, že Šestka nikdy své společenství nepovažovala za uzavřený kruh. A jmenovitě přidruženým zemím bude ponechána plná nezávislost v politickém smyslu. Memorandum dále speciálně zdůraznilo takovou možnost hospodářské integrace Rakouska a Švýcarska k EHS, která by se nikterak nedotkla jejich neutrality.

Paralelně s první přihláškou Británie k řádnému členství v létě 1961 byla konkretizována i **otázka možného přidruženého členství**, a to v podobě bilaterálního propojení či přidružení; tedy každý další stát by individuálně uzavíral konkrétní smlouvu o přidružení k EHS. Záležitost se však zkomplikovala jednak průběhem jednání s Británií, jednak samotným zformováním Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) spolu se zánikem Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci. Pro jednotlivé státy byla „samostatná cesta do Bruselu“ mimořádně náročná, zároveň i jisté výhody, které přinášely postupně mechanismy ESVO pro vzájemný obchod členů, by touto „samostatnou cestou“ byly nabourány. Opakované pokusy Británie o vstup do EHS a jmenovitě britské postoje při samotném vyjednávání vedly ještě k dalším komplikacím pro ostatní členy ESVO v jejich vztahu k ES.

Na druhé straně i postupný rozvoj EHS a vnitřní prohlubování jeho mechanismů vedly uvnitř EHS ke skeptickým závěrům, že by nebylo vhodné formou pouhého přidružení navázat na jádro EHS více států, které přitom nebudou ochotny stát se řádnými členy. To by velmi zkomplikovalo chod mechanismů EHS a v nejhorším případě by takové přidružení mohlo vést k rozmělnění EHS či k úplnému rozpuštění.

Ke sklonku šedesátých let se však poměry změnily. Evropská společenství (navíc již sloučená) byla již konsolidovanou organizací, mj. celní unie i mimořádně náročná společná zemědělská politika byly již dobudovány, zároveň se uvnitř EHS pocítovala potřeba rozšířit dosah jeho trhu jakožto „vnitřního trhu“. Samo ESVO dobuvalo během šedesátých let fungující zónu volného obchodu pro průmyslové zboží. Pro obě organizace, tedy ES a ESVO bylo takto žádoucí začít odbourávat obchodněpolitické hranice mezi sebou. A tak se Haagský summit Evropských společenství počátkem prosince 1969 usnesl, že obchodní překážky mezi státy ESVO a rozšířeným EHS mají být odstraněny cestou oněch „zvláštních vztahů“.

Evropská společenství nechtěla – s ohledem na celkové perspektivy evropské integrace – nějak pobuřovat a už vůbec ne poškozovat zbývající státy ESVO v důsledku přímého přistoupení jiných států do ES. Zkušenosti rakouské „samostatné cesty do Bruselu“⁴⁰ pomohly formovat koncept tzv. „**smluvní harmonizace**“ s EHS. Tedy příslušný stát nezíská spolurozhodovací práva v ES, na druhé straně však sám bude přebírat a uplatňovat normy ES. Konkrétně ve vztahu

⁴⁰ Srv. níže v kapitole Rakousko...

k mechanismům celní unie EHS to například pro Rakousko znamenalo převzít celní tarify EHS a jeho principy obchodní politiky.

Další závažnou komplikací – byť způsobenou zvenčí – znamenala velmi svízelná a zdlouhavá jednání v tzv. Kennedyho kole GATT (předchůdce dnešní WTO). Dojednávala se další snižování cel v nové struktuře a dokud nebyly výsledky známy, nebylo prakticky možné jednat o nových obchodních podmínkách mezi EHS a státy ESVO.

8. listopadu 1971 se Rada ministrů Evropských společenství dohodla na mandátu, v jehož rámci byla zmocněna Komise ES k jednání o smlouvách o volném obchodu se šesti zbývajícími státy ESVO. Formální přijetí mandátu přišlo 29. listopadu, po konzultacích s kandidáty na řádné členství, tedy s Británií, Dánskem, Irskem a Norskem.

Švýcarsko, Švédsko a Rakousko již předtím předložily návrhy nejen na svobodný obchod, nýbrž i na další hospodářskopolitickou spolupráci. Rada ministrů se přesto omezila v mandátu pouze na téma volného obchodu. Jinak ovšem bylo vyjádřeno stanovisko, že pokud v budoucnosti smluvní partner bude mít zájem na rozšíření spolupráce, bude o věci rozhodnuto ve společném konsensu. Tedy ve srovnání se Švýcarskem, které předem stanovilo výrazné limity, byl koncept Evropských společenství mnohem otevřenější. Právní základnou a východiskem pro dohody se zbývajícími členy ESVO se stal **článek 113 Smlouvy o EHS**, co se týče obecných principů společné obchodní politiky.

Co se týče věcného obsahu smluv se státy ESVO, klíčovou otázkou bylo zavedení vzájemného plného **volného obchodu průmyslovým zbožím**. Evropská společenství očekávala přesné termínované snižování cel, celkem v pěti fázích po 20 %. K 1. červenci 1977 mělo být dosaženo vynulování cel na průmyslové zboží; výchozí výší se měla stát cla z počátku roku 1972 ve sladění s dosaženým snížením cel v rámci GATT po uplatnění principů dohodnutých v Kennedyho kole GATT. Rovněž takové daně, které fakticky plnily úlohu cla, měly být zrušeny, a to okamžitě. Kvantitativní restrikce dovozu průmyslových výrobků (kvótování) měly být zcela zrušeny již k 1. lednu 1975 (a opět, kvóty zavedené až po 1. lednu 1972 měly být zrušeny okamžitě).

Pro zboží spadající pod Montánní unii byly ovšem stanoveny speciální zpřísněné podmínky; obecně mělo platit, že pouze země, které přijmou cenovou regulaci Montánní unie, mohou volně vyvážet své železářské a ocelářské zboží do členských zemí Evropských společenství. Zcela zvláštní režim byl pak stanoven pro speciální oceli.

Další výjimky byly stanoveny pro papírenské zboží – zde měla být přechodová etapa stanovena na 12 let. Dále pro Island a Portugalsko byla základní přechodová doba pro všechny jejich výrobky prodloužena do roku 1980. Portugalsko mohlo v tomto období dokonce ještě zavádět i nová cla ve prospěch nově zaváděných domácích výrob. Evropská společenství se zásadně vyjádřila, že ze své strany nebudou vyžadovat ani převzetí společných politik a

zákonodárství, ani převzetí společného celního tarifu. Na druhé straně však, pokud se jednotlivé země ESVO rozhodnou samy provádět harmonizační opatření, bude to ze strany Evropských společenství vítáno a vyjde se jim vstříc.

Rámcem pouhého anulování celních tarifů na průmyslové zboží byl ovšem přesto překročen. Rada Evropských společenství trvala na **přísnější regulaci** a garanci **podmínek volné soutěže**. Jmenovitě vyloučila jakožto naprosto nepřijatelné trojí jednání. Především byly vyloučeny jakékoli dohody mezi podniky a jakékoli formy vzájemných vstřícných kroků mezi podniky, jimiž by byla volná soutěž likvidována, omezována nebo deformována. Dále bylo jako nepřijatelné deklarováno zneužití vedoucího postavení ve výrobě a prodeji jednotlivých výrobků. Konečně byla vyloučena výpomoc z veřejných zdrojů, která by znamenala zvýhodňování určitých podniků či výrobních odvětví a tím deformaci volné soutěže. Tyto principy Rada ES ještě přitvrdila podmínkou, že uvedená regulace volné soutěže bude interpretována výlučně podle práva ES.

Podobně zpřísněná (analogicky dle práva ES) měla být specifikace a **regulace původu zboží**, tj. zboží muselo být prokazatelně zpracováno v zemi vývozce, resp. předtím částečně zpracováno v jiné zemi ESVO, resp. Evropských společenství.⁴¹

Rada Evropských společenství hodlala otevřít vůči zemím ESVO i komplikovanou otázku obchodu agrárními produkty. Šlo jí zejména o usnadnění vývozu ovoce, zeleniny, cukru, vína, obilí a másla z ES do zemí ESVO (které ostatně byly kromě Portugalska potravinově nesoběstačné). Dále mělo mít jmenovitě Dánsko jako nový člen ES usnadněno udržet dosavadní výši vývozních kontraktů na zemědělskou produkci do zemí ESVO. Zároveň však část členských států ES zásadně odmítala poskytnout jakékoli koncese na dovoz zemědělské produkce ze zemí ESVO a svůj agrární vývoz do ESVO prezentovala jako protihodnotu za uvolnění průmyslových dovozů z ESVO. Společenství jako celek posléze zaujala postoj „koncese za koncese“ pro uvolnění vzájemného obchodu alespoň v oboru vysoce zpracovaných potravinářských výrobků.

Požadavky Rady ministrů Evropských společenství výhledově sahaly i do oblasti pracovní síly, konkrétně směřovaly k vyrovnání podmínek pro pracovní sílu z ES v zemích ESVO s domácí pracovní silou, včetně sezónních pracovníků a pendlerů. Právním základem pro tyto vztahy se mělo stát právo ES.

Příslušné (obsahově neidentické, s individuálně konkretizovanými podmínkami) smluvní dokumenty mezi Evropskými společenstvími a jednotlivými zeměmi ESVO vstupovaly v platnost v období 1972-1975, a to v pořadí Rakousko, Švédsko, Švýcarsko (včetně Lichtenštejnska z titulu celní unie), Portugalsko, Island, Norsko a Finsko. Opět přinášely fázované a kalendářově regulované provazování se těchto zemí s ES a zároveň povětšinou skutečně výrazně překročily pouhý rámec volného obchodu průmyslovým zbožím. Celý proces byl dovršen do roku 1984. Výsledek se stal pro některé země podnětem k hledání cesty k řádnému členství v ES (jako

⁴¹ Řízení o původu zboží má především zabránit případům, aby výrobek, který by byl například v Rakousku jen symbolicky upraven (či pouze adjustován) získal výhody originálního rakouského výrobku a mohl být takto bezcelně

prvnímu se to podařilo Portugalsku), pro jiné země podnětem k dalšímu hlubšímu propojování s ES bez přijetí mechanismu přímého členství. Posuny v myšlení a mínění v některých zemích se paradoxně projeví i v rozměru, že struktura a mechanismy Evropských společenství byly už akceptovatelné, avšak jen ve verzi zakladatelských smluv, kdežto mezitím již dosažené stupně hlubší integrace v ES zůstávaly nestavitelné.

Evropská společenství se i tentokrát otevřela jednáním o dalším prohlubování smluvních vztahů se zbývajícími zeměmi ESVO a úměrně procesu uplatnění jednotného vnitřního trhu v rámci ES (podle Jednotného evropského aktu) byly základní principy jednotného vnitřního trhu víceméně extrapolovány⁴² na tzv. **Evropský hospodářský prostor**, tedy principy volného pohybu zboží, služeb, pracovní síly a kapitálu. Oblast volného pohybu zboží se však prakticky vztahuje jen na průmyslové výrobky; pro zemědělskou a rybářskou produkci byl uplatněn zvláštní režim pohybu zboží. Nepříjemná jsou dále jakákoli diskriminační opatření pro obchod v rámci Evropského hospodářského prostoru. Zároveň však konkrétní aktivní hospodářské politiky a s nimi spojené normy ES, počínaje známou Společnou agrární politikou ES, zůstávají povětšinou uzavřeny pouze v prostoru ES, na ostatní členy Evropského hospodářského prostoru se nevztahují. Země ESVO se napojily jen na některé tzv. okrajové politiky EU, například pro oblast vědeckého výzkumu a technologického vývoje, pro oblast informačních služeb, na politiku ochrany spotřebitelů, na audiovizuální politiku, atp. Zato dalším opěrným sloupem Evropského hospodářského prostoru se stalo striktní uplatňování podmínek volné soutěže platných pro Evropskou unii; zejména kvůli tomuto posunu se muselo kvalitativně proměnit i ESVO, vytvořením příslušného správního orgánu i soudního orgánu s fungováním na supranacionálním principu. K tomu se druží i povinnost odstranění veškerých technických a administrativních překážek obchodu tak, aby zboží s původem v Evropském hospodářském prostoru se mohlo po tomto prostoru skutečně volně pohybovat a zároveň aby bylo snadno rozeznatelné od zboží pocházejícího mimo Evropský hospodářský prostor (aby na cizí zboží mohly být naopak uplatněny příslušné limity; proto tento krok ani neznamenal odstranění hraničních kontrol jako takových mezi EU a ostatními zeměmi Evropského hospodářského prostoru). Důležitou složkou se stalo i uplatňování finančních mechanismů pro redukci regionální nerovnováhy, v zájmu vyvažování jednostranných výhod rozvinutých regionů EU.

Evropský hospodářský prostor byl uplatněn k 1. lednu 1994, kromě Švýcarska do něho vstoupily všechny zbývající země ESVO.⁴³ Po přijetí Rakouska, Švédska a Finska jako řádných členů Evropské unie se pásmo členů Evropského hospodářského prostoru, kteří přitom nejsou členy EU, zúžilo na Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

vyvážen do kterékoli země ES. Vůči Švýcarsku pak Rada ES jmenovitě a velmi důrazně požadovala i komplexní redefinování značky „Swiss made“.

⁴² S výjimkou řady agrárních produktů a „citlivého zboží“.

⁴³ Blíže k tématu Evropského hospodářského prostoru v jednotlivých kapitolách, zvláště o Švýcarsku a Norsku.

Kam až může dojít rozšiřování integrované Evropy?

Rusko před rokem 1917 si dlouho samo nevědělo rady se svou identitou, na druhé straně Evropa se pokoušela reagovat na Rusko úměrně tomu, „**jaké Rusko skutečně je**“, a to jaké je v daném momentě, tedy reagovala proměnlivě. Novgorod a jádro Kyjevské Rusi byly nesporně součástí Evropy dané doby. Moskovitie však byla nesporně mimoevropská a svého druhu jen jinou verzí Zlaté hordy. Cestu Ruska do Evropy otevřela až carevna Alžběta, její následníci ji zase různými způsoby přiškrcovali; navázal na ni až Alexandr II., po jeho smrti opět došlo k přerušení. Ze strany evropských zemí bylo Rusko chápáno jako „mocnost zasahující do Evropy“, resp. jako „mocnost mající v Evropě své zájmy“, nikoli však jako „evropská mocnost“ v pravém slova smyslu. Zároveň se již od počátku 19. století evropské politické myšlení intenzivně zabývalo otázkou „jak ochránit Evropu před Ruskem“, resp. i „jak vypudit Rusko z Evropy“.

V závěru 19. a na počátku 20. století ruská sebereflexe dospěla k **přirovnání o Janusovské tváři Ruska**. Rusko je jenom jednou stranou přivraceno k Evropě, zároveň je asijskou mocností a má své dalekosáhlé zájmy rovněž v Tichomoří. Vykrytalizovala i syntetická varianta, že Rusko není evropskou mocností, zároveň však není ani asijskou říší toho typu jako Persie anebo Čína, Rusko je Eurasíí, je samo zvláštním kontinentem. Na této bázi vyrostla i systematizovaná ideologie eurasijství, otevřeně nepřátelská vůči Evropě. Bolševismus je pak její jinou variantou. Zároveň lze bolševismus (jmenovitě ve verzi uplatněné po roce 1920) považovat za specifickou větev ruského pravoslaví, resp. za jednu ze sekt pravoslaví, která se dokázala stát dominantní a v druhé fázi Stalínovy éry posléze prorostla s původním hlavním proudem ruského pravoslaví (také však s ruským islamismem).

Na přelomu 19. a 20. století Rusko mělo své „mosty do Evropy“, zejména v podobě ruského záboru Polska a v podobě ovládnutí Lotyšska, Estonska a Finska. Mělo i svá „okna do Evropy“, nejvýrazněji v Petrohradu a ještě více v Oděse. Mělo i své velké proevropské propagátory. Spisovatel Čechov či filosof Losskij byli už tehdy velkými osobnostmi evropské kultury a zůstali jimi dodnes. Mělo i – dnes zapomenuté – evropské politiky jako G. Lvov či A. Kerenskij, mělo i své ekonomické teoretiky a praktiky i své právníky evropského formátu.⁴⁴ Na druhé straně však zahrnovalo Rusko i takové paradoxy, že nový Taškent byl mnohem evropštějším městem, než guberniální centra nedaleko Moskvy jako Rjazaň či Tambov. Na počátku 20. století byla tudíž v Evropě akceptovatelná i představa Ruska jako „mladé Evropy“, jako vývojově zpožděné části Evropy, v jednotlivých parametrech asi o 200 let, avšak Ruska jdoucího stejnou cestou, po níž kdysi šla vlastní Evropa.

Po roce 1917 však byly „evropské přílepy“ od Ruska odstriženy jak v územním rozměru, tak i v dalších významech. Okna do Evropy byla zlikvidována, proevropsky orientované osobnosti byly vyhnány či fyzicky zlikvidovány. A mnoho i nebolševicky orientovaných Rusů to přijalo s úlevou či zadostiučněním, včetně části ruské emigrace. Rusko opět mohlo jít „svou cestou“.

Imperiální dynamiku se podařilo obnovit jak dovnitř společnosti tak navenek, za hranice. Časem se však vyčerpala a v pozdně brežněvovské fázi se Rusko stalo „Horní Voltou s raketami“, zaostalou zemí třetího světa, které se přitom všichni bojí, protože vlastní nebezpečné zbraně. Gorbačovovy reformy byly po stotřiceti letech znovu pokusem otevřít okna do Evropy, chyběla jim však opora širšího reformátorského zázemí. Pak přišlo Jelcinovo „Výmarské Rusko“ a nakonec Putinova autoritářská obnovená Eurasie. Rusku zejména stále chybí reflexe pádu impéria, naopak se úporně vrací k obnově impéria.

Někteří evropští myslitelé jsou dnes toho názoru (a nikoli ze zlomyslnosti), že Rusko ještě nedospělo ani k oné křižovatce dějin, k níž příslušná část Evropy dospěla už za Karla Velikého. Tím spíše mu chybí historické důsledky renesance a reformace, dále osvícenství, ještě více pak zkušenosti z procesu zavržení abstraktního pojetí individuality a zkušenosti z přechodu k hledání a uznání skutečné hodnoty každého konkrétního individua, diferencovaně. Právě této rovině pak zůstaly i naprosto protichůdné a nesouladné evropská zkušenost z druhé světové války a ruská zkušenost.⁴⁵ A zakladatelé evropské integrace byli z velké části ideově zakotveni v personalismu, který zatím nadlouho zůstává Rusku nestravitelným.

Chceme-li sledovat základní kvality a konkrétní charakteristiky evropské integrace, pak poměry v Rusku stojí často jako jejich přímý protipól. Podstatným rysem ruské ekonomiky je minimalizace volné soutěže, a to jak z politických zájmů, tak i kvůli stavu institucí, zvláště obchodního práva, soudnictví, policie, finanční správy, atp. K podstatným elementům ruské ekonomiky patří i nepřijatelnost principů volného pohybu zboží, kapitálu, pracovní síly i služeb. Rusko se vyznačuje neodlišitelnou a neprůhlednou srostlicí kapitálu a státní moci, za cara, za bolševického režimu, za Putina; tento element je ruskou dlouhodobou konstantou, jen s kosmetickými modifikacemi či pouze zralostními proměnami, v současnosti se ještě upevňuje. Všechny dosavadní pokusy o nápravu a „přiblížení se Evropě“ v této rovině za posledních stopadesát let beznadějně ztroskotaly, resp. byly bezohledně potlačeny.

Rusko se svou obnovenou imperiální politikou bude pro Evropskou unii jen nuceným partnerem, zároveň nedůvěryhodným partnerem. Ke druhému pilíři Evropské unie nemá Rusko blíže než kterákoli jiná mimoevropská země, ba naopak. Rusko je obzvláště vzdáleno třetímu pilíři Evropské unie, jeho vnitřní mechanismy jsou s ním zcela neslučitelné.

Sama kodaňská kritéria zůstávají pro Rusko ještě dlouhodobě vzdáleným cílem. Program TACIS,⁴⁶ ustavený ještě v prosinci 1990 na pomoc transformačním procesům pro dožívající Sovětský svaz a vznikající Společenství nezávislých států,⁴⁷ byl původně paralelou programu

⁴⁴ Mezi nimi však již bylo hodně Poláků a pobaltských Němců.

⁴⁵ Ta jen zopakovala starou ruskou zkušenost z napoleonských válek: Pacifikovat dobytá území, zglajchšaltovat je a nadále upevňovat impérium a jeho vliv ve světě. K evropské zkušenosti viz blíže: GONĚC, V.: Evropská idea. Idea mírové, kooperující a sjednocující se Evropy, II, 1938-1950, Brno 2001, s. 6-98.

⁴⁶ Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.

⁴⁷ Estonsko, Lotyšsko a Litva byly počínaje rokem 1992 převedeny pod program PHARE, naopak od roku 1994 je do programu TACIS nepravdělně zahrnováno i Mongolsko. V roce 1998 bylo z programu TACIS vyřazeno Bělorusko pro svůj režim.

PHARE, svou funkcí se mu však nejpozději od poloviny devadesátých let již podstatně vzdálil. Svým objemem pomoci cca půl miliardy eur ročně je dnes i svého druhu úplatkem, aby Rusko zůstalo snesitelným sousedem.⁴⁸

Rusko je Evropě vzdáleno v řadě jednotlivin, které pro evropskou integraci představují záležitosti zásadního významu. Příkladem mohou být konkrétní mechanismy zahraničněobchodní politiky, počínaje principem vývozních cel, dále již stosedmdesát let staré soubory mechanismů konkrétní manipulace státní moci ekonomikou, naprosto nesouladné s evropskými modely státního intervencionismu a protichůdné dnešním mechanismům EU. A nejde jen o záležitosti ekonomické neintegrovatelnosti Ruska do Evropy, lze poukázat i na takovou demonstrativní záležitost, že Rusko stále ještě nevrátilo uloupený archiv jednoho z „otců Evropy“ R. N. Coudenhove-Kalergi.⁴⁹

Navrátíme-li se k otázce, kam až může Evropa rozšiřováním dospět, zřejmě nadlouho to bude západní hranice dnešního Společenství nezávislých států. Pouze eventualita další fáze rozkladu ruské koloniální soustavy by mohla vést k tomu, že k horizontu 2040 až 2050 by se nějaký Petersburskonovgorodský stát mohl ucházet o členství v Evropské unii. V horizontu po roce 2035 by se o to mohlo pokusit případně reformované Bělorusko, podobně Východní Halič a Severní Bukovina, o něco později snad i další části Ukrajiny cca až po řeku Dněpr. To však předpokládá vnitřní dělení Ruska, což není vyloučeno, resp. dělení Ukrajiny, což aktuálně není pravděpodobné.⁵⁰ Moskva přes všechny změny dnes není větší měrou evropským městem než Káhira, Alžír či Casablanca, nemluvě o Dubaji. Ba spíše je ona míra evropskosti pro Moskvu bližší k Basře či Dakaru.⁵¹ A co teprve mimoměstská civilizace v Rusku.

Naopak po dokončení tzv. východního rozšíření Evropské unie, které bude časem zahrnovat i další území západního Balkánu, lze spíše očekávat nové integrační procesy právě v rozměru Evropská unie – Středomoří.⁵² A kam půjde Kanada, když zkrachoval program NAFTA? Když už dnes je v míře evropskosti Západní Frankobritánie? (A komunikuje lépe s EU než s pobrexítovou Británií.)

⁴⁸ Mj. značná částka z programu je adresně určena na zajištění jaderné bezpečnosti.

⁴⁹ Rusko se ho zmocnilo roku 1945 ve Vídni jako údajné válečné kořisti. Přitom jde o archiv osobnosti, která v době jeho formování byla československým státním občanem a v průběhu druhé světové války francouzským státním občanem. Avšak nejen pro stalinisty zůstává nadále Coudenhove-Kalergi „zavilým nepřítelem Ruska“.

⁵⁰ Přesto lze připustit, že síla Evropské unie po skutečném dovršení integrace nově přistupujících států bude na budoucí nové východní hranici působit na území bezprostředně na východ od této hranice natolik, že dojde k ustavení skutečně federalistických vazeb severozápadních ruských regionů vůči ruskému centru a k radikální vnitřní politické a ekonomické transformaci těchto regionů podle evropského modelu. Pak by si tyto regiony mohly za příhodných podmínek a po příslušném institucionálně přechodovém období vyjednat „přeskočení“ do Evropské unie. Podobně za eventualy vnitřní decentralizace a posléze federalizace Ukrajiny by se touto cestou mohla vydat i západoukrajinská teritoria. (Podobně na ruský Dálný východ už působí a bude působit i přitažlivost Japonska.) Proti těmto trendům však nesporně budou zacíleny tvrdé zásahy nové centralizace a distancování se od Evropy (resp. se uplatňují již dnes).

⁵¹ Nejde samozřejmě o vnější zdání při pohledu na města, nýbrž v první řadě o profil psychiky obyvatelstva, dále o reálné funkce města...

⁵² Byť vize centrální Sahary jakožto jižní hranice Evropy je neméně obtížně představitelná jako vize Volhy jakožto východní hranice Evropy.

