

VII. Jednou nohou v Evropě

Rok 2002 rokem rozšíření EU

I když už v posledních letech bylo rozšíření Evropské unie jednou z jejích priorit, v roce 2002 se ukončením přijímacího řízení s deseti uchazeči o členství dostalo na nezpochybnitelné první místo. Nejde jen o to, že Unie, čítající dosud patnáct zemí s 370 mil. obyvatel, bude mít od roku 2004 po ratifikaci smluv o přidružení deseti kandidátů celkem 25 členů a vznikne tak společný trh čítající celkem 445 mil. spotřebitelů (370 plus 75 mil.). Jde o událost vpravdě historického významu, neboť znovusjednocování evropského kontinentu, který v minulém století odstartoval dvě světové války, učinilo další významný krok k tomu, aby Evropa byla kontinentem míru, spolupráce a celkové stability.

Trochu historie

Evropské společenství se rozšířilo už čtyřikrát. Vše začalo v roce 1952 založením Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), kdy se šest zemí – Francie, Německo, Itálie, Nizozemí, Belgie a Lucembursko – rozhodlo společně postupovat ve výrobě oceli a těžbě uhlí. Učinilo tím první krok k tomu, aby odvětvé soupeření nemohlo přerůst ve válečný konflikt. V roce 1973 se k těmto šesti zemím, které v roce 1958 učinily další krok k rozšíření spolupráce založením Evropského hospodářského společenství (EHS), připojily Velká Británie, Irská republika a Dánsko. V roce 1981 do EHS vstoupilo Řecko, v roce 1986 Portugalsko a Španělsko a v roce 1995 Finsko, Rakousko a Švédsko. Ukončení přijímacího řízení s deseti uchazeči – ČR, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko – kteří by se měli po ratifikaci Smluv o přidružení stát k 1. 1. 2004 členy, je tak v historii EU zatím přijetím největšího počtu nových členů najednou. Tím však tento historický proces nekončí. Na seznamu čekatelů, kteří by měli v roce 2007 splňovat podmínky přijetí, figurují Bulharsko a Rumunsko, dalším již schváleným kandidátem, s nímž však dosud přijímací řízení nebylo zahájeno, je Turecko. Střednědobě lze počítat s kandidaturou balkánských zemí, které už brzy podají žádost o přijetí. Stranou zřejmě nezůstane ani Norsko, které sice už splňuje hospodářské i politické podmínky, ale jehož občané už dvakrát – v roce 1973 a v roce 1995 – v referendu o vstupu řekli „ne“.

Španělské předsednictví

Štafetu předsednictví EU v prvním pololetí roku 2002 převzalo z rukou Belgie Španělsko. Nebyla to pro něj role zcela nová, protože od vstupu do EU plnilo funkci předsedy EU už dvakrát – v roce 1989 a v roce 1995. Rozdíl byl jen ten, že tehdy byla v zemi u moci Socialistická strana a nyní to byla pravostředá Lidová strana vedená premiérem J. M. Aznaemem. V postoji k Unii se však tato změna nijak negativně neprojevila, neboť Madrid byl a je rozhodně proevropský. Vypovídá o tom už hlavní heslo posledního španělského předsednictví „Más Europa“ neboli „Více Evropy“. Španělští představitelé tím měli na mysli nejen další kroky k hospodářské a politické integraci kontinentu, ale i důraznější prosazování zájmů EU na mezinárodním poli. Svědčí o tom šest priorit, které si Madrid při přebírání funkce předsedy Unie stanovil:

- boj s terorismem

VII. Jednou nohou v Evropě

- úspěšné zavedení jednotné měny – eura
- urychlení ekonomických reforem
- rozšíření EU
- více Evropy ve světě
- debata o budoucnosti Evropy

Když v polovině roku 2002 předávalo Španělsko kormidlo Unie Dánsku, převažoval názor, že Madrid se svého úkolu zhostil víceméně úspěšně a že ve všech výše uvedených šesti prioritách byl učiněn krok kupředu.

Mimořádně pozitivně byl hodnocen španělský podíl na hladkém zavedení jednotné měny v celé EU na počátku roku. Madrid přispěl ke vzniku sítě pro výměnu informací pro technické aspekty přechodu na euro a k jeho propagaci jako nové rezervní měny před zahraničními partnery EU. Na opatření v této oblasti pak v červnu navázaly nové Rámcové směrnice ekonomické politiky, přijaté ministry financí EU, které jako doplněk Plánu stability a růstu potvrdily úsilí o vyrovnanost veřejných financí, aby deficitní rozpočty neohrožovaly stabilitu eura.

Důležitými daty španělského předsednictví byly dva summity EU, první ve dnech 15.–16. března 2002 v Barceloně, druhý, závěrečný 21. a 22. června v Seville. V Barceloně se jednalo o tom, jak Unie plní tzv. lisabonskou agendu. Připomeňme, že v březnu 2000 v Lisabonu si vrcholná konference EU vytýčila ambiciózní cíl stát se do roku 2010 nejvýkonnějším ekonomickým celkem světa tím, že podstatně zvýší svou konkurenceschopnost a že vytvoří i 20 miliónů nových pracovních míst. Dosáhnout tohoto cíle mají napomoci investice do vzdělávání pracovníků, což má zvýšit jejich zeměpisnou i profesní mobilitu, odbourání překážek ztěžujících zakládání nových podniků, další liberalizace hlavních síťových odvětví jako trh elektřiny, plynů a doprava, a výrazný rozvoj základního výzkumu a vývoje. V Barceloně se hodnotilo, co se na této cestě už podařilo dosáhnout. Za dva roky od Lisabonu to bylo 5 miliónů nových pracovních míst, což bylo považováno za docela slušný výsledek. Dohoda o evropské kartě sociálního a zdravotního pojištění byl další pozitivní výsledek, neboť nepochybně přispěje k větší mobilitě pracovních sil v celé Unii. K určitému zpomalení naproti tomu došlo v plánech otevírání národních trhů elektřiny a plynů. Původně k tomu mělo dojít pro velkoobdobě elektřiny a plynů už v roce 2003, plyn pro domácnosti v roce 2004 a elektřina pro domácnosti v roce 2005. Proti tomuto časovému harmonogramu se však v Barceloně postavila Francie, neboť její dvě velké státní společnosti Electricité de France a Gaz de France se nechtějí dělit s konkurencí o národní trh. V Barceloně bylo nakonec dosaženo kompromisu, že v roce 2004 bude v celé EU liberalizováno 60–70 % trhu elektřiny a plynů. O zbývajících 30 %, tj. o dodávkách plynů a elektřiny domácnostem, se má jednat až v roce 2004. Z dalších dohod dosažených v Barceloně je třeba se ještě zmínit o sjednocení trhu finančních služeb v EU, k němuž by mělo dojít do roku 2005, a o vytvoření evropského družicového systému Galileo, který by učinil Evropu nezávislou na dosud jediném americkém systému GPS, kontrolovaném americkou armádou. První družice Galilea by měly kroužit nad zemí v roce 2005 a celý systém by měl být v provozu v roce 2008. Zatímco předseda Evropské komise Romano Prodi označil výsledky barcelonského summitu „za skvělé“, některá jiná hodnocení jsou zdrženlivější. Např. generální tajemník organizace evropských podnikatelů UNICE Philippe de Buck soudí, že EU v dosažení cílů z Lisabonu pokulhává. Nejde podle něho jen o zpomalení potřebné liberalizace energetických trhů, ale i o to, že dosud nebyl přijat zákon o celoevropském patentu, o němž se začalo jednat už v roce 2000, nebo že víc než polovina členských zemí EU se stále neřídí zákonem o elektronickém obchodu, třebaže měl být do 17. ledna 2002 transponován do národních legislativ.

I když se v Barceloně o rozšíření Unie nejednalo, bylo zasedání v hlavním městě Katalánska pro uchazeče jedinečnou zkušeností. Poprvé v historii EU se totiž zúčastnili všech pracovních zasedání,

VII. Jednou nohou v Evropě

dosud byli zváni jen jako hosté na závěrečné slavnostní večeře. ČR tu kromě předsedy vlády Miloše Zemana zastupovali hlavní vyjednávač v Bruselu náměstek ministra zahraničí Pavel Telička a ministr financí Jiří Rusnok. To, že se mohli zúčastnit pracovních zasedání a nahlédnout tak do unijní kuchyně, bylo svědectvím, že se s nimi jako příštími členy Unie vážně počítá.

Na programu summitu v Seville ve dnech 21.–22. června dominovaly dvě otázky – rozšíření Unie a přistěhovalectví. Šéfové patnáctky opětovně ujistili, že i přes problémy, jaké Unie má s vypracováním společného stanoviska ke kapitole zemědělství, bude původní harmonogram rozšíření dodržen: „Evropská rada znovu potvrzuje, že za předpokladu zachování současného tempa pokroku v jednáních a v zavádění reformu a připravenosti těchto zemí je Evropská unie odhodlána uzavřít jednání s ČR, Estonskem, Kypr, Litvou, Lotyšskem, Maďarskem, Maltou, Polskem, Slovenskem a Slovinskem do konce roku 2002.“

Pokud jde o imigrační a azylovou politiku, za hlavní výsledky summitu lze považovat shodu o požadavcích pro poskytování azylu, o právním vymezení statutu uprchlíka a o souboru opatření pro boj s ilegálním přistěhovalectvím. V Seville se však Španělsku, podporovaném v tomto bodě Velkou Británií a Německem, nepodařilo prosadit sankce proti těm státům, které odmítají přejímat zpět ilegální uprchlíky.

Šéfové patnáctky v Seville reagovali i na negativní výsledek prvního irského referenda o Smlouvě z Nice zvláštním prohlášením, podle něhož EU svými plány na vytvoření jednotek rychlého nasazení ani dalšími kroky v rámci tzv. společné zahraniční a bezpečnostní politiky nijak neohrozí tradiční vojenskou neutralitu Irska. Obavy z toho byly totiž jedním z hlavních důvodů odmítnutí niceské smlouvy irskými voliči v červnu 2002. Pokud jde o reformu institucí EU, v Seville bylo dohodnuto, že Evropská rada, tj. hlavy států a vlád, se napříště bude zabývat především strategickým plánováním a zahraniční politikou a ostatní otázky ponechá svým ministrům na úrovni Rady EU. První strategický plán by měla Evropská rada odsouhlasit na svém zasedání v prosinci roku 2003.

Dánské předsednictví

Z dosavadních pěti půlročních předsednictví EU, která Dánsko od svého vstupu do Unie v roce 1973 vykonávalo, bylo šesté, které začalo 1. července 2002, shodně považováno za nejvýznamnější, a to právě pro přijetí deseti nových členů. I když šlo o završení procesu, který započal odstartováním přijímacího řízení s prvními šesti uchazeči už v roce 1998 a jehož časový harmonogram byl schválen v roce 2000, dánský podíl na jeho zdárném zakončení byl obrovský. Z pěti priorit, které si Dánsko pro své předsednictví stanovilo – rozšíření, otázky bezpečnosti a justice, udržitelný hospodářský růst, bezpečnost potravin a role EU na mezinárodní scéně – figurovalo rozšíření v podobě sloganu „Od Kodaně ke Kodani“ na nezpochybnitelném prvním místě.

V hlavním dánském městě v červnu v roce 1993 totiž Evropská rada přijala historické rozhodnutí, že „země střední Evropy, které si to budou přát, se stanou členy Evropské unie, jakmile budou schopny převzít závazky vyplývající ze členství“. Na témže summitu pak byly stanoveny pro zájemce o členství i vstupní tzv. kodaňské podmínky. V politické oblasti to bylo vybudování stabilních institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování ochrany menšin, v ekonomické pak fungující tržní hospodářství schopné čelit konkurenčním tlakům v Unii.

A protože Pravidelná hodnotící zpráva Evropské komise z 9. října 2002 – v pořadí již pátá, první byla zveřejněna 4. listopadu 1998 – došla k závěru, že ČR a devět dalších uchazečů výše uvedené podmínky splňují, mohlo přijímací řízení vstoupit do rozhodující závěrečné fáze. Předtím však bylo nutno odstranit z cesty vedoucí k dohodě poslední překážky. Největší nebyly od léta roku 2002 na straně kandidátských zemí, jimž se dařilo poměrně rychle uzavírat jednu za druhou ze 30 kapitol, do nichž by-

VII. Jednou nohou v Evropě

la rozdělena celá přístupová agenda, ale na straně stávajících členských zemí, zejména těch největších jako Německo, Francie a Velká Británie, které nebyly schopné dohodnout se na společném stanovisku pro jednání s uchazeči. To mělo za následek, že jednání o kapitolách, v nichž šlo hlavně o peníze, jako zemědělství nebo odvody do unijního rozpočtu, bylo neustále odkládáno. Jedním z hlavních důvodů bylo mj. vyčkávání, jak dopadnou parlamentní volby ve Francii a v Německu. Přesto ani po německých volbách 21. září, z nichž vyšla vítězně do té doby vládnoucí koalice sociálních demokratů a Zelených, se nepodařilo okamžitě překlenující názorové rozdíly mezi členy EU, což hrozilo zablokováním procesu rozšíření. Jednání ministrů financí a zahraničních věcí 22. října v Lucemburku, tedy dva dny před summitem EU v Bruselu, kde měla být přijata rozhodnutí důležitá pro zakončení přijímacího řízení, nedospělo k žádné dohodě o způsobu financování rozšíření. Dánsko jako předseda EU na tomto zasedání naléhavě apelovalo na členské země, aby zmobilizovaly politickou vůli, „neboť nedohodnou-li se nejvyšší představitelé EU o financování ani na bruselském zasedání, pak k rozšíření EU v roce 2004 nedojde“. Předtím dánský premiér Anders Fogh Rasmussen v Evropském parlamentu varoval, že i malý odklad může mít za následek, že rozšíření by bylo nakonec odloženo o řadu let, neboť „v roce 2003 se Unie soustředí na Konvent, v roce 2004 se bude konat mezivládní konference a v letech 2005–2006 už bude třeba diskutovat o finančním rámci pro období 2006–2013“. Dánsko v Lucemburku navrhlo, aby deset uchazečů mohlo v letech 2004–2006 čerpat ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti celkem 25,4 mld. EUR, ale Německo požadovalo částku o 4 mld. EUR nižší a i Francie, Švédsko a Nizozemsko považovaly částku za příliš vysokou. Společného stanoviska se nepodařilo dosáhnout ani o odvodech do unijního rozpočtu, ani o začlenění nových členů do společné zemědělské politiky (SZP).

S napětím se proto čekalo na summit EU ve dnech 24.–25. října v Bruselu. Proti očekávání skončil úspěšně, protože se podařilo dosáhnout kompromisní dohody o všech sporných otázkách, které dosud členské země rozdělovaly. Cestu k dohodě otevřeli francouzský prezident J. Chirac a německý kancléř G. Schröder, kteří se dvě hodiny před zahájením vrcholné konference na zvláštní schůzce dohodli jak na podobě SZP v rozšíření EU, tak na rozpočtových a ostatních finančních otázkách. S jejich dohodou souhlasilo nakonec zbývajících dvanáct členů Unie, takže byla přijata usnesení, která otevřela cestu k závěrečné fázi jednání s kandidáty.

Hlavy států a vlád patnáctky se v Bruselu především ztotožnily s doporučením EK, že deset uchazečů včetně ČR už splňuje nezbytná politická a ekonomická vstupní kritéria a mohou na sebe vzít od počátku roku 2004 povinnosti vyplývající ze členství v Unii.

Celková dohoda o financování se víceméně ztotožňuje s doporučením EK z 31. ledna 2002. Rolníci v nových členských zemích mají od roku 2004 dostávat postupně se zvyšující přímé platby, které v prvním roce budou činit 25 % úrovně plateb, jaké dostávají zemědělci ve stávajících členských zemích. V roce 2007 by měly činit již 40 % a od té chvíle by se měly zvyšovat každý rok o 10 % tak dlouho, dokud se výše podpor ve všech zemích EU nesrovná, což by mělo být v roce 2013. Důležité v dohodě o SZP – to tvořilo jádro kompromisu mezi Paříží, jež ze SZP v dosavadní podobě nejvíce těžila, a Berlínem, který na ni víc přispíval, než z ní dostával – je to, že postupně zavádění plateb má „probíhat v rámci finanční stability“. Celková výše přímých plateb a ostatních výdajů v rámci SZP v období 2006–2013 se nesmí zvyšovat nad úroveň roku 2006 o více než 1 % ročně, i když EU bude mít o deset členů víc než dosud.

Pokud jde o částku, jakou mohou nové členské země dostávat v letech 2004–2006 ze strukturálních fondů, ta by měla podle závěrů bruselského summitu činit 23 mld. EUR, což je zhruba o 2,5 mld. EUR méně, než navrhovala EK. Noví členové mají v letech 2004–2006 také dostávat dočasnou rozpočtovou kompenzaci, kdyby se ukázalo, že by byli tzv. čistými plátcí do unijního rozpočtu, tj. že by do něj

VII. Jednou nohou v Evropě

více odváděli, než z něho dostávali v roce 2003. Dohoda o těchto otázkách umožnila EU připravit společné vyjednávací stanovisko ke kapitolám, které dosud nebyly uzavřeny. Účastníci bruselského summitu, jak o tom svědčí závěrečná rezoluce, si byli vědomi závažnosti svých rozhodnutí: „Historický proces, zahájený v roce 1993 v Kodani s cílem překonat rozdělení našeho kontinentu, by měl brzy přinést plody. Skutečnost, že dosud největší rozšíření Unie je nyní na dosah, představuje počtu vizím a úsilí všech kandidátských a členských států.“ Summit stanovil duben 2003 jako termín, kdy by na vrcholné konferenci v Aténách za řeckého předsednictví mělo dojít k podpisu smluv o přistoupení s deseti kandidáty.

Z dalších závěrů summitu je třeba zmínit ujištění, že EU počítá s přijetím Bulharska a Rumunska v roce 2007 a že patrně už na příštím prosincovém summitu v Kodani padne rozhodnutí o datu zahájení přijímacího řízení s Tureckem. Bruselský summit rovněž schválil doporučení EK, aby do smluv o vstupu do EU byly zahrnuty tzv. ochranné klauzule, jichž bude moci kterýkoliv členský stát v období tří let po přistoupení použít, kdyby došlo k narušení řádného „fungování vnitřního trhu a politik v oblasti ekonomických aktivit s přeshraničním vlivem a v oblasti justice a vnitřních věcí“. Protože k těmto pojištěním budou moci sáhnout jak staré, tak nové členské země, byla myšlenka o ochranných klauzulích všemi přijata kladně. V Bruselu bylo také rozhodnuto, že EK bude nadále monitorovat situaci v již přijatých zemích a šest měsíců před jejich faktickým vstupem by měla zveřejnit zprávu o tom, jak daná země plní přijaté závazky.

Dánský premiér A. F. Rasmussen informoval 28. října o závěrech bruselského summitu předsedy vlád kandidátských zemí, kteří se sešli v Kodani na minisummitu. Nejvyšší představitelé uchazečských zemí bruselskou dohodu o financování rozšíření uvítali jako odstranění poslední velké překážky stojící na cestě jejich vstupu do EU. Současně se netajili tím, že se neztotožňují se všemi návrhy, zejména pokud jde o výši přímých plateb zemědělcům, a že při jednání předloží vlastní návrhy, aby zajistili svým zemědělcům rovnoprávné postavení na evropském trhu.

Období od bruselského summitu do další vrcholné konference EU v Kodani 12.–13. prosince bylo ve znamení intenzivního jednání všech uchazečů o uzavření zbývajících kapitol jednací agendy, aby hlavy států a vlád v hlavním dánském městě za účasti nejvyšších představitelů deseti kandidátských zemí mohly přijímací řízení definitivně uzavřít.

Před Kodaní došlo na návrh Evropské komise ještě ke změně data vstupu nových členů. Místo 1. ledna 2004, které se všeobecně předpokládalo, EK doporučila datum 1. května 2004. Zdůvodnila to časovou náročností ratifikace přístupových smluv parlamenty stávajících členských zemí. Kandidátské země přijaly návrh na změnu data vstupu jako technické a nikoli politické rozhodnutí, které by mohlo jejich přijetí komplikovat.

Dánsko nabídlo každé kandidátské zemi balíček návrhů, které byly pro uchazeče o něco „štědrější“ než celkový finanční balík, schválený na říjnovém summitu v Bruselu. Mezi kandidátskými zeměmi, které jednaly prakticky až do posledních hodin summitu, byla kromě Polska a Malty i ČR.

V závěrečné fázi si ČR vyjednala částku o 183 mil. EUR větší, než jí bylo původně nabízeno. Celkově zaplatí EU České republice v období 2004–2006 747 mil. EUR (23,3 mld. korun).

V poslední fázi dojednaných 183 mil. EUR navíc pro státní pokladnu tvoří jak zcela nových 83 mil. EUR, tak 100 mil. EUR, které český stát získá ze strukturálních fondů, aniž bude nutné zpracovávat obvyklé projekty a čekat na jejich dokončení.

ČR v Kodani také získala právo dorovnat zemědělcům v letech 2004–2006 přímé podpory na 55, 60 a 65 % úrovně v EU, čímž pro zemědělce zajistila vzhledem k nižším výrobním nákladům v ČR než v zemích EU příznivější konkurenční podmínky na trhu. Českým vyjednávačům se v Kodani podařilo dosáhnout i jistého pokroku v kapitole doprava. Německo a Rakousko sice neustoupily od svého

VII. Jednou nohou v Evropě

zákazu tzv. kabotáže pro české autodopravce, ale slíbily, že by jim mohly v přechodném období přiznat určité kvóty, které by vymezovaly rozsah služeb, jaké by mohli čeští autodopravci poskytovat uvnitř Unie. V Kodani neuspělo Rakousko, které požadovalo, aby do české smlouvy o přistoupení k EU bylo zahrnuto, že jaderná elektrárna Temelín bude podléhat soudnímu dvoru EU. Premiéři ČR a Rakouska se v Kodani dohodli na krátké společné deklaraci, že obě strany dodrží závazky k Temelínu přijaté v Melku a v Bruselu.

Šéfové států a vlád patnáctky v Kodani rozhodli, že EU vydá na rozšíření v letech 2004–2006 celkem 40,8 mld. EUR, které mají být rozděleny zhruba takto: 23 mld. EUR na rozvoj zaostalých regionů, 9,7 mld. EUR na zemědělské subvence, 4,2 mld. EUR na zlepšení ochrany hranic a jaderné bezpečnosti, 1 mld. EUR na dotace do rozpočtu některých uchazečů, mezi nimiž je i ČR, a zbytek by měl být rozdělen na kompenzace dalším uchazečům.

V Kodani šéfové EU opětovně potvrdili, že Unie v roce 2007 zamýšlí přijmout za členy Bulharsko a Rumunsko, se kterými již zahájila přístupová jednání. Zato Turecko se stalo v Kodani jedním z horších bodů jednání. Nová umírněně islámská, ale výrazně proevropská turecká vláda, vzešlá z voleb 3. listopadu, důrazně požadovala stanovení brzkého pevného data zahájení přijímacích rozhovorů. Summit EU v prosinci 1999 v Helsinkách sice přiznal Turecku status kandidáta, ale žádné datum zahájení rozhovorů o vstupu tehdy nestanovil. V Kodani se rozhodlo, že teprve další summit EU v prosinci roku 2004 rozhodne, zda Turecko splňuje politická kritéria vstupu.

Bez dohody skončilo v Kodani jednání o sjednocení rozděleného Kypru.

Dále je třeba dokončit práci na smlouvách o přistoupení nových členů. Začátkem roku 2003 pak smlouvy bude muset projednat a schválit Evropský parlament. K podpisu by pak mělo dojít za příštího řeckého předsednictví na summitu EU 16. dubna v Aténách. Pak začne ratifikace smluv parlamenty patnáctky a v uchazečských zemích odstartují referenda, v nichž občané rozhodnout zda jejich země se má stát členem Unie, nebo ne.

Česká Poslanecká sněmovna přijala 17. října 2002 zákon o referendu ve dnech 15. a 16. června 2003. Pokud by nebylo přistoupení k EU schváleno, může se znovu hlasovat nejdříve za dva roky.

Konvent o budoucnosti Evropy

Přijetí deseti nových členů najednou si vyžádalo i zřízení nové instituce, která má připravit hlubokou reformu Unie. Touto institucí je Konvent, který zahájil činnost 28. února 2002. Myšlenka ustavení nového fóra, na němž by proběhla hluboká debata o budoucí podobě EU, se zrodila už na summitu EU v Nice v prosinci 2000 jako svého druhu odpověď na ne vždy zcela úspěšné mezivládní konference, které připravovaly všechny dosavadní Smlouvy o EU. Na summit v Nice navázal o rok později 15. prosince 2001 summit v belgickém Laekenu, na němž vedle přijaté programové Deklarace o budoucnosti Evropské unie padlo i rozhodnutí ustavit Konvent. Debaty o budoucnosti EU se v Konventu účastní nejen zástupci vlád členských zemí. Poprvé v historii evropské integrace se na tomto významném jednání podílejí i představitelé kandidátských zemí.

Konvent, který má 105 členů, tvoří vedle předsedy a dvou místopředsedů 28 zástupců států a vlád patnácti stávajících členů a třinácti kandidátských zemí, 56 poslanců národních parlamentů (po dvou z každé země), 16 poslanců Evropského parlamentu a 2 zástupci Evropské komise. Konvent má ještě 13 stálých pozorovatelů: 3 zástupce Hospodářského a sociálního výboru, 3 zástupce evropských sociálních partnerů (odborníky, podnikatelé), 6 zástupců Výboru regionů a Evropského ombudsmana. ČR podobně jako ostatní uchazečské země zastupují tři představitelé – jeden za vládu (Jan Kohout) a dva za Parlament (za senát Josef Zieleniec – US-DEU, za Poslaneckou sněmovnu Jan Zahradil – ODS).

VII. Jednou nohou v Evropě

Práce Konventu potrvá zhruba jeden a půl roku. Jeho předseda, někdejší francouzský prezident (1974–1981) Valéry Giscard d'Estaing, stanovil pro práci Konventu tři fáze: první – od března do července 2002 – během níž mají být vyslechnuty všechny návrhy a stanoviska, druhá – od září do konce roku 2002 – kdy všechny přednesené návrhy budou podrobeny analýze, třetí – od ledna do května 2003 – kdy má být vypracován závěrečný dokument pro příští mezivládní konferenci. Ta by se měla podle dosavadních informací konat v roce 2004. Závěrečný dokument má obsahovat jak doporučení v otázkách, v nichž bude dosaženo konsenzu, tak případně i různé varianty s uvedením stupně podpory, jakou ta která varianta od členů Konventu získala.

Konvent zasedá v Bruselu, kde se koná každý měsíc nejméně jedno plenární zasedání a kde průběžně probíhá jednání deseti pracovních skupin pro jednotlivé problémy. Deklarace o budoucnosti EU, přijatá v prosinci 2001 summitem v Laekenu, vymezuje základní témata, jimiž se má Konvent zabývat a na něž má dát odpověď: „Unie se musí stát demokratičtější, průhlednější a efektivnější. Musí rovněž vyřešit tři základní problémy – jak těsněji připoutat občany, zvláště pak mládež, k evropskému modelu a k evropským institucím, jak organizovat politiku a evropský politický proces v rozšířené Unii a jak z Evropy vytvořit stabilizující faktor a model v novém multipolárním světě.“ (Deklarace o budoucnosti EU, Dokumenty EU, příloha Mezinárodní politiky č. 2/2002) Od Konventu se mj. očekává, že zjednoduší a nově vymezí pravomoci mezi Unii a členskými státy, že výrazně odliší legislativní funkce od výkonných opatření, že posílí demokratickou legitimitu a zajistí větší transparentnost hlavních současných unijních institucí, tj. Evropské komise, Evropské rady a Evropského parlamentu.

Konventu v květnu postoupily své návrhy na reformu EU i dvě její hlavní instituce – Evropský parlament (EP) a Evropská komise (EK). První v rezoluci, která získala jasnou většinu – 322 pro, 64 proti při 58 absencích – žádá, aby v nové Smlouvě o EU byly otázky bezpečnostní a zahraniční politiky stejně jako problematika přistěhovalectví a kontroly na hranicích vyňaty z kompetence národních států, v nichž dosud jsou, a přešly do pravomoci unijních orgánů. Návrh EK jde svým způsobem ještě dále. Kromě převedení zahraniční, bezpečnostní, azylové a přistěhovačské politiky do pravomoci Unie, v čemž se shoduje s EP, totiž požaduje posílení role unijních institucí ještě v dalších oblastech (koordinace hospodářské a rozpočtové politiky a daňových systémů). Podle komisaře Michela Barniera, který zastupuje EK v Konventu, by měl být místo dosavadního systému čtyř Smluv o EU s více než 700 články přijat co nejzjednoduší ústavní text. Snížit by se měl i počet pravidel pro proces rozhodování, a především by se mělo v Radě EU i o finančních a sociálních otázkách hlasovat tzv. kvalifikovanou většinou. Předseda EK Romano Prodi o návrhu řekl: „To, co navrhujeme, není stát s evropskou vládou. Navrhujeme unii národů a států, která bude schopna lépe chránit občany a podporovat jejich zájmy v oblastech, na které nestačí síly žádné jednotlivé země. Toto je naše řešení, jak demokraticky vládnout v globalizovaném světě.“ První reakce členů Konventu na návrhy EP a EK byly smíšené a teprve další jednání ukáže, jak se promítnou do závěrečných doporučení Konventu pro nastávající mezivládní konferenci.

První fázi práce Konventu shrnul jeho předseda v článku pro pařížský deník Le Monde (23. července 2002), nadepsaném „Poslední šance jednotné Evropy“. Zmíněný titulek je reakcí na výrok předsedy EK Romana Prodiho, který při prvním setkání s V. Giscardem d'Estaingem po jeho jmenování do čela Konventu řekl, že „osud Evropy je nyní v rukou Konventu“. Valéry Giscard d'Estaing se s ním shoduje: „Nedokážeme-li se po ročním úsilí shodnout na realistickém rozumně odvážném řešení problémů, které stojí před velkou Evropou ve 21. století, nevidím nikoho, komu by se to po nás mohlo podařit. EU by se pak postupně po větších či menších otřesech stala jen jednou z regionálních organizací OSN. Balancovala by mezi dvěma protichůdnými tendencemi – na jedné straně zajistit fungování velkého trhu, na straně druhé zachovat v jednotlivých zemích značně rozdílné daňové a sociální systémy. Uklidní se, neboť bude nad sebou cítit ochranný deštník NATO, třebaže ruka, která

VII. Jednou nohou v Evropě

třímá jeho rukojeť, se přesouvá do jiných částí světa. Ano, evropský Konvent je svým způsobem poslední šancí jednotné Evropy.“

I když je předčasné předjímat konečné návrhy na reformu Unie, které postoupí mezivládní konferenci, výsledky první fáze činnosti Konventu jsou podle jeho předsedy povzbudivé. Především se ukázalo, že jakkoli jde o fórum poměrně heterogenní – jeho členové zastupují nejen jednotlivé země, ale i rozdílné instituce – neovlivňuje to podle V. Giscarda d'Estainga negativně jeho činnost. Pro ČR jako jednu z kandidátských zemí je pak cenné jeho konstatování, že „Konvent svým složením předjímá rozšířenou EU a že to funguje dobře... Stanovisko všech členů Konventu jak ze stávajících, tak z kandidátských zemí je takové, že všichni patří do téže Evropy, mají tutéž vizi a kladou si stejné otázky“.

Z první fáze vyplynula podle předsedy čtyři další důležitá zjištění. Za prvé se neozval jediný hlas proti rozšíření. Za druhé nikdo nezpochybnil to, čeho EU v posledních letech 20. století dosáhla, a nepožadoval, aby se Unie při budování jednotné Evropy vrátila zpět. Za třetí nikdo nepožadoval rozšíření pravomocí EU, týkajících se vnitřních záležitostí, zato se hodně hovořilo o potřebě větší účinnosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a o výraznější roli EU v současném globalizujícím se světě. Za čtvrté to bylo důrazné volání po zjednodušení a větší čitelnosti EU, neboť evropský systém, jak se Unie rozšiřovala a přijímala další Smlouvy o EU, se stal pro řadového občana nesrozumitelným.

Toto volání po zjednodušení celého evropského systému, aby občan věděl, „co kdo v EU dělá“, napovídá, jaký bude jeden z hlavních výsledků práce Konventu. Bude jím návrh evropské ústavy, která bude mít podle V. Giscarda d'Estainga s největší pravděpodobností právně formu smlouvy, protože ji budou muset podepisovat jednotlivé státy.

První předložila v říjnu svůj návrh evropské ústavy skupina členů Konventu reprezentující strany pravého středu. Úvod ústavy by měla tvořit Charta základních práv (viz Ročenka HN 2002 str. 71–78) přijatá na summitu v Nice. Celá ústava by pak měla mít 200 článků rozdělených do pěti kapitol. V návrhu jsou zejména přesně vymezeny pravomoci orgánů Unie a pravomoci členských zemí podle zásady subsidiarity, která říká, že Unie může jednat jen tehdy, není-li možné daný problém vyřešit na úrovni státu nebo když se prokáže, že unijní řešení je účinnější než řešení čistě národní. Návrh ústavy stran pravého středu také zvětšuje pravomoci Evropského parlamentu a z Rady EU činí druhou komoru parlamentu, jejíž jednání má být veřejné. Výkonná moc by se soustředila do rukou Evropské komise. Jejího předsedu by buď volil Evropský parlament a schvalovala Evropská rada (hlavy států a vlád), nebo by ho jmenovala se souhlasem Evropského parlamentu Evropská rada, která by však musela brát zřetel na většinu v parlamentě. Funkce komisaře pro zahraniční otázky, kterým je dnes Chris Patten, a tzv. vysokého představitele EU pro otázky společné zahraniční politiky a bezpečnosti, jímž je v dané chvíli Javier Solana, by měly být spojeny v jednu a měla by být zahrnuta do Evropské komise. Návrh osnovy ústavního textu pro rozšířenou Unii předložil 28. října 2002 plenárnímu zasedání Konventu jeho předseda Valéry Giscard d'Estaing. Návrh, který vypracovalo předsednictvo Konventu, hledá kompromis mezi stoupenci federativního uspořádání a zastánci Unie založené hlavně na mezivládní spolupráci.

Návrh příští evropské ústavy se skládá ze tří kapitol nadepsaných Ústavní architektura, Společné politiky a jejich uskutečňování a Závěrečná ustanovení. Za jádro ústavy je označována první kapitola, neboť definuje hodnoty a cíle Unie, občanství, hlavní zásady, institucionální systém, pravomoci a nástroje Unie, systém demokracie včetně volebních zákonů, finance Unie, činnost Unie ve světě, vztah Unie k sousedním státům a principy členství Unie.

Živou diskusi vyvolal okamžitě už první článek ústavy o názvu rozšířené Unie, který připouští čtyři možnosti: Evropské společenství, Sjedenáctá Evropa, Spojené státy evropské a dosavadní název Evropská unie. Námitky proti názvu Spojené státy evropské měli odpůrci daleko sahající integrace

VII. Jednou nohou v Evropě

a federativního uspořádání. Federalisté se zase netajili svými výhradami k nové funkci prezidenta Evropské rady, která figuruje v navrhovaném ústavním textu. S návrhem na tuto novou funkci vystoupily Francie, Velká Británie a Španělsko, zatímco představitelé menších členských zemí už dali jasně najevo, že jí nejsou nakloněni.

Očekává se, že svůj návrh evropské ústavy předloží i skupina členů Konventu reprezentující sociálnědemokratické strany. Konečná podoba ústavy tak vzejde z konfrontace jednotlivých návrhů.

Předmětem sporu nebudou jen články ústavy, ale podle všeho i termín jejího přijetí. Podle Elmara Broksa, poslance za německou CDU v Evropském parlamentě a předsedy skupiny členů Konventu za Evropskou lidovou stranu, by navrhovaná ústava měla být přijata a schválena ještě před rozšířením EU, tj. do konce roku 2003, neboť podle jeho názoru se nebude možné v EU čítající 25 členů na nové ústavě dohodnout. Tento názor se však v předběžné diskusi setkal s odmítavým stanoviskem členů Konventu z kandidátských zemí, kteří opakovaně prohlašovali, že nastávající členové musí mít možnost ovlivnit podobu základního ústavního textu Unie, v níž budou žít.

Pozvánka do EU

Tak byla ohodnocena další – v pořadí již pátá – „Pravidelná zpráva Evropské komise o pokroku České republiky při přípravě na členství v EU“, která byla zveřejněna 9. října 2002. Její hlavní závěr totiž zní, že ČR splňuje politická kritéria členství, má fungující tržní ekonomiku, která bude schopna čelit konkurenčním tlakům na jednotném evropském trhu, a uspokojivě slaďuje své právní normy s evropskými, takže z těchto všech důvodů EK doporučuje zahájit s ní závěrečné přijímací řízení tak, aby se mohla v roce 2004 stát členem EU. Zprávy s tímž závěrem dostalo i devět dalších uchazečů: Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko – kteří jednali souběžně s ČR o přijetí do EU.

Na rozdíl od čtyř předchozích Pravidelných zpráv, které byly zveřejňovány většinou až v listopadu, časnější zveřejnění si vynutil nabitý program závěrečné fáze přijímacího řízení, které muselo být ukončeno do summitu EU ve dnech 12.–13. prosince 2002 v Kodani.

Stořádkový dokument, jímž je Pravidelná zpráva 2002, představuje podrobný rozbor všech aspektů politické, hospodářské a sociální situace ve vztahu ke členství v EU. Mnohé problémy, na které přitom poukazuje, nejsou nové, figurovaly už v předcházejících zprávách. Jde mj. o nedostatky v práci státní správy, korupci, diskriminaci Romů v pracovní sféře, neúnosnou délku soudních řízení, odkládání reformy daní, důchodů a systému zdravotní péče, nedokončenou liberalizaci telekomunikací, nevyhovující úpadkový zákon, který chrání slabě práva věřitelů, nesladěné DPH a spotřební daně, zdlouhavá registrace nových firem atd. Zpráva 2002 však zdůrazňuje i řadu pozitiv, k nimž došlo v ČR v posledním roce: bylo dosaženo makroekonomické stability, česká ekonomika jako celek je konkurenceschopná, byl přijat zákon o státní službě, země má dobrou protimonopolní legislativu, bylo převzato už 99 procent právních předpisů Unie, Centrální banka vede úspěšný boj s inflací, byl přijat nový energetický zákon, ČR respektuje lidská práva a svobody.

Jak však řekl 9. října na tiskové konferenci v Praze při prezentaci Zprávy 2002 velvyslanec EK v ČR Ramiro Cibrián i přes dobrou práci, kterou odvedly česká vláda, Parlament a další instituce, dílo nekončí: „Je třeba prosazovat další reformy v takových oblastech, jako jsou veřejné finance, státní správa, soudnictví, boj proti korupci a hospodářské kriminalitě. Avšak pro Evropskou komisi to už nejsou politické otázky, ale především finanční, administrativní a technické záležitosti.“ (Právo, 12. října 2002)

I když Pravidelná zpráva 2002 byla poslední svého druhu, monitorování dalšího vývoje zemí, které se z kandidátů změnily v členy, ze strany Bruselu nekončí, bude však mít jinou podobu. V každém pří-

VII. Jednou nohou v Evropě

padě lze takové monitorování předpokládat v roce 2003, kdy bude probíhat ratifikace smluv o přidružení jak ve starých, tak v nových zemích a informace o tom, jak noví členové plní přijaté závazky, budou mít nepochybně klíčový význam pro celý ratifikační proces. Určitou pojistkou hladkého fungování Unie rozšířené o deset nových členů by měly být tzv. ochranné klauzule, jež byly zahrnuty už do přístupových smluv s novými členy. Jde o nové pravomoci, které mají umožnit stávajícím i příštím členům EU operativně reagovat na nejrůznější problémy, jež mohou nastat ve fungování rozšířené Unie. Takovou situací může být v nové členské zemi destabilizace některých segmentů trhu po úplném otevření se konkurenci ze starých členských zemí nebo zase v některé staré členské zemi nezvládnutelný konkurenční tlak v některých profesích, kdyby se do starých členských zemí po uznání atestací začali v honbě za vyššími příjmy masově hrnout odborníci z nově přijatých zemí. První reakce na zavedení takových ochranných opatření, platných nejdéle po dva roky, byly vesměs kladné, a to jak ze starých, tak i příštích nových členských zemí. Obdobná ochranná opatření ostatně již figurovala v přístupových smlouvách, které v roce 1994 podepsaly Finsko, Rakousko a Švédsko. Ochranné klauzule měly čelit i námitkám odpůrců rozšíření některých zemí patnáctky, že rozšíření je příliš riskantní krok, na který Unie není připravena.

Dušan Provazník, odborný spolupracovník Ročenky HN