

# Rozšíření Evropské unie

## Jak jsou vedena jednání o přistoupení

*Graham Avery*

Cílem tohoto článku je:

- komentovat charakter a metodu jednání o rozšíření v souvislosti s posledními jednáními, která vedla k přistoupení Rakouska, Švédska a Finska k Evropské unii;
- uvažovat o procesu a časovém harmonogramu minulých a současných rozšíření s cílem osvětlit možnosti pro budoucnost.

Rozšíření Evropské unie tak, aby zahrnula tři země ESVO v roce 1995 bylo čtvrtým takovým rozšířením. K původním šesti členům se v roce 1973 připojilo Spojené království, Dánsko a Irsko; Řecko následovalo v roce 1981, Španělsko a Portugalsko v roce 1986. Chronologie těchto postupných rozšíření a délka různých etap je podrobně uvedena v následujících tabulkách.

Ve skutečnosti bylo poslední rozšíření vlastně prvním rozšířením Evropské unie jako takové, protože ta začala existovat teprve v listopadu 1993 jako výsledek Maastrichtské smlouvy. Vytvoření Evropské unie (EU) doplnilo dvě významné oblasti spolupráce (společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, justici a vnitřní záležitosti) k již existujícímu Evropskému společenství, které samo bylo nástupcem tří původních společenství (Evropského společenství uhlí a oceli /ESUO/ z roku 1951, Evropského hospodářského společenství /EHS/ a Evropského společenství atomové energie /Euroatom/ z roku 1957). Pro zjednodušení budu používat systematicky výraz „Unie“ spíše než „Společenství“, i když by poslední označení bylo technicky správnější.

Mělo by být připomenuto, že jednání o přistoupení (akcesní negociace) z let 1993–1994 byla vedena nejen s Rakouskem, se Švédskem a s Finskem, ale též s Norskem, které úspěšně uzavřelo jednání a podepsalo smlouvu o přistoupení v červnu 1994, ale nepřistoupilo k ratifikaci v důsledku negativního výsledku referenda z listopadu 1994.

**Kalendář rozšiřování**

Stát	A Žádost	B Dobrozdání Komise	C Zahájení jednání o přistoupení	D Konec jednání o přistoupení	E Přistoupení
Spojené království	10. 5. 1967	29. 9. 1967	30. 6. 1970	22. 1. 1972	1. 1. 1973
Dánsko	11. 5. 1967	29. 9. 1967	30. 6. 1970	22. 1. 1972	1. 7. 1973
Irsko	11. 5. 1967	29. 9. 1967	30. 6. 1970	22. 1. 1972	1. 1. 1973
Norsko	21. 7. 1967	29. 9. 1967	30. 6. 1970	22. 1. 1972	(1. 1. 1973)
Řecko	12. 6. 1975	29. 1. 1976	27. 7. 1976	28. 5. 1979	1. 1. 1981
Portugalsko	28. 3. 1977	19. 5. 1978	17. 10. 1978	12. 6. 1985	1. 1. 1986

JAK SE JEDNÁ O VSTUPU

Stát	A Žádost	B Dobrozdání Komise	C Zahájení jednání o přistoupení	D Konec jednání o přistoupení	E Přistoupení
Španělsko	28. 7. 1977	29. 11. 1978	5. 2. 1979	12. 6. 1985	1. 1. 1986
Turecko	14. 4. 1987	14. 12. 1989			
Rakousko	17. 7. 1989	1. 8. 1991	1. 2. 1993	12. 4. 1994	1. 1. 1995
Kypr	4. 7. 1990	30. 6. 1993			
Malta	16. 7. 1990	30. 6. 1993			
Švédsko	1. 7. 1991	31. 7. 1992	1. 2. 1993	12. 4. 1994	1. 1. 1995
Finsko	18. 3. 1992	4. 11. 1992	1. 2. 1993	12. 4. 1994	1. 1. 1995
Švýcarsko	26. 5. 1992				
Norsko	25. 11. 1992	24. 3. 1993	5. 4. 1993	12. 4. 1994	(1. 1. 1995)
Maďarsko	1. 4. 1994				
Polsko	8. 4. 1994				
Rumunsko	22. 6. 1995				
Slovensko	28. 6. 1995				

Poznámka: Tabulka zahrnuje stav k 30. 6. 1995.

Sloupec A: V tomto sloupci není bráno v úvahu první kolo žádostí Irska (31. 7. 1961), Spojeného království (9. 8. 1961), Dánska (10. 8. 1961) a Norska (30. 4. 1962); to vedlo k zahájení jednání o přistoupení se Spojeným královstvím (8. 11. 1961) a následně s ostatními žadateli, pak ale k jejich přerušení se Spojeným královstvím (29. 1. 1963) a následně i s ostatními.

Sloupec D: „Konec jednání o přistoupení“ je vlastně datem podpisu smlouvy s výjimkou Rakouska, Švédska, Finska a Norska, pro něž to je datum posledního zasedání konference o přistoupení.

Sloupec E: Vzhledem k zápornému výsledku referenda nepřistoupilo Norsko ani v roce 1973, ani v roce 1995.

**Délka fází rozšíření (v měsících)**

Stát	Příprava dobrozdání  (A–B)	Rozhodnutí o zahájení jednání o přistoupení (B–C)	Délka jednání o přistoupení (C–D)	Celkové období (A–E)
Spojené království	5	33	19	67
Dánsko	5	33	19	67
Irsko	5	33	19	67
Norsko	2	33	19	(65)
Řecko	7	6	3	66
Portugalsko	14	5	80	105
Španělsko	16	2	7	101
Turecko	32			
Rakousko	24	18	13	65
Kypr	36			
Malta	35			
Švédsko	13	6	13	42
Finsko	8	3	1	33
Norsko	4	1	1	(25)

Poznámka: Období jsou počítána k nadcházejícímu měsíci (na základě dat uvedených v první tabulce).

## Povaha a metoda jednání o přistoupení

Jednání o přistoupení (akcesní negociace) k Evropské unii jsou zvláštního druhu a formou i obsahem se liší od ostatních jednání, v nichž se Unie angažuje. Postup je v podstatě mezivládní a zahrnuje jednání na konferenci o přistoupení mezi členskými státy a státem podávajícím přihlášku. Je definováno v článku O Smlouvy o Evropské unii, který uvádí:

*„Kterýkoli evropský stát může požádat, aby se stal členem Unie.*

*Svou žádost zašle Radě, která rozhodne jednomyslně po vyjádření Komise a po obdržení souhlasu od Evropského parlamentu, který žádost schválí absolutní většinou svých členů.*

*Podmínky pro přijetí a úpravy smluv, na nichž je Unie založena, které takovéto přijetí způsobí, budou předmětem dohody mezi členskými státy a státem žadatelským. Tato dohoda bude předložena k ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“ [Maastrichtská smlouva. ÚMV, Praha 1992, s. 108 – pozn. red.]*

Tento text je stejný jako článek 237 původní Smlouvy o EHS z roku 1957 s výjimkou odkazu na souhlas Evropského parlamentu, který byl doplněn Jednotným evropským zákonem v roce 1986. Jednání o rozšíření ukončená v roce 1994 byla první, která podléhala tomuto souhlasu.

## Postup jednání

Procedura vedení jednání je tradičně definována v interním rozhodnutí Evropské rady, které předchází každému jednání o přistoupení; v případě jednání o přistoupení s Rakouskem, se Švédskem, s Finskem a s Norskem byla procedura definována v prosinci 1992 jako součást „všeobecného rámce jednání“ Unie v těchto termínech:

*„1. Jednání o přistoupení povede Evropská unie na všech úrovních, o všech problémech a v souladu s jednotným postupem.*

*2. V souladu s tím Rada určí společné stanovisko Evropské unie ke všem problémům vyplývajícím z jednání o přistoupení. (Tato formulace nebrání Výboru stálých zástupců /COREPER/ na jeho úrovni představitel Komise, aby definoval společný postoj Evropské unie v tom rozsahu, v jakém může dosáhnout dohody.)*

*3. Za účelem dohodnutí společného stanoviska Evropské unie je Komise vyzvána, aby připravila návrhy ke všem problémům vyplývajícím z jednání o přistoupení v těch otázkách, které se vztahují ke smlouvám zřizujícím Evropská společenství.*

*Pokud jde o záležitosti vztahující se ke společné zahraniční a bezpečnostní politice (CFSP) a ke spolupráci v oblasti justice a vnitřních záležitostech, návrhy zpravuje úřad předsedy v těsném spojení s členskými státy a s Komisí. Předkládání návrhů je otevřené také členským státům a Komise může podávat návrhy v oblastech zahrnutých do článku J a do článku K.1 (1) až (6) Smlouvy o Evropské unii.*

*4. V souladu s článkem 151 Smlouvy o Evropských společenstvích bude mít COREPER všeobecnou odpovědnost za přípravu jednání Rady týkajícího se vypracování společných stanovisek.*

*Politický výbor a Skupina koordinátorů budou jednat jako konzultační a sladovací orgány, přispívající k definování těchto společných stanovisek k otázkám souvisejícím s CFSP a se spoluprací v oblasti justice a vnitřních záležitostí a výsledky jejich práce budou předány COREPER.*

*5. Jednání mezi Evropskou unií a žadateli bude na všech úrovních předsedat na straně Evropské unie země vykonávající předsednictví v Radě.*

*6. Společné stanovisko Evropské unie bude na jednáních s žadatelskými zeměmi vyjadřovat buď předseda, nebo Rada, nebo Komise na základě rozhodnutí Rady, a to zejména pokud jde o existující politiku Společenství.*

7. Jsou-li vedena jednání na úrovni stálých představitelů a na úrovni pracovních skupin, které budou zřízeny, platí pravidla uvedená v odstavcích 5 a 6.

8. Kromě toho Rada prohlašuje, že je připravena uložit Komisi úkol hledat ve spolupráci s kandidátskými zeměmi možná řešení určitých problémů vznikajících v průběhu jednání a podávat zprávu Radě, která Komisi poskytne potřebné vedení pro následující pokračování tohoto úkolu, aby byly definovány prvky dohody, které budou předloženy Radě. Tento mechanismus bude platit, zejména pokud jde o existující společné politiky.

Tento text je prakticky identický s textem přijatým pro jednání o přistoupení z let 1979–1972 s výjimkou doplnění ustanovení druhé části odstavce 3 a druhé části odstavce 4, týkajících se „druhého a třetího pilíře“ Smlouvy o Evropské unii, tj. společné zahraniční a bezpečnostní politiky, justice a vnitřních záležitostí.

Rozhodnutí Evropské rady o vnitřních postupech je doplněno dalším procedurálním rozhodnutím dohodnutým s žadatelskou zemí o organizaci konference o přistoupení. Tradičně mj. určuje, že:

- zasedání se konají na úrovni ministrů nebo na úrovni náměstků (tj. velvyslanců; v případě členských států jejich stálých představitelů v Bruselu);

- sekretariát konference zahrnuje členy sekretariátu Evropské rady a osoby určené žadatelskou zemí;

- náklady konference (nájem, vybavení, telekomunikace, tlumočení atd.) nesou společně účastníci.

Nakonec se přijme rozhodnutí o seznamu kapitol jednání; při posledních jednáních byly různé aspekty činnosti Unie rozděleny do 29 kapitol.

## Povaha jednání a role účastníků

Již sám předmět jednání o přistoupení (akcesní negociace) – tj. přijetí do Unie – se liší od ostatních typů jednání: jednání o přistoupení není zaměřeno na nějakou dohodu mezi Uní na straně jedné a jakýmsi vnějším partnerem na straně druhé, jak je to obvyklé při mezinárodních jednáních. V daném případě jde však o ujasnění způsobu, jakým bude uchazečská země fungovat jako členská země. Jde o přeměnu „vnějšího“ aspektu ve „vnitřní“. Tato odlišnost mezi jednáními o přistoupení a tradičními vnějšími jednáními má – nebo by měla mít – vliv na postoj účastníků. Jednání o přistoupení vždycky vycházela z oboustranné potřeby psychologické adaptace k faktu, že v diskuzi nejde o vztahy mezi „námi a jimi“, nýbrž o vztahy mezi „budoucími námi“. Tato adaptace je nutná pro národní delegace členských států i uchazečských zemí, z nichž mnohé mají patrně zkušenosti z tradičních mezinárodních jednání, ať již na multilaterální úrovni (GATT), nebo v bilaterálních vztazích mezi Uní a uchazečskými zeměmi. Pro ministry a účastníky, vychované touto školou, nemusí být snadné přizpůsobit se podmínkám jednání o přistoupení, kdy nejde ani tak o budoucí pakt mezi dvěma stranami, jako spíše o způsob, jakým bude jedna strana aplikovat podmínky klubu druhé strany.

Přizpůsobení je nezbytné i pro představitele institucí Unie – zvláště Evropské komise a generálního sekretariátu Evropské rady –, kteří jsou především zástupci Unie a jejich stávajících členů, ale zároveň mají i širší odpovědnost vůči uchazečským zemím jako budoucím členům. Pokud jde o sekretariát Evropské rady, tento problém částečně řeší skutečnost, že jeho představitel plní též roli sekretariátu konference o přistoupení: tzn. že slouží jak stávajícím členským státům, tak i uchazečským zemím.

Role Evropské komise je v tomto případě méně prominentní než při obvyklých mezinárodních jednáních, při nichž je mluvčím v otázkách „kompetence Společenství“. Při jednáních o přistoupení je mluvčím Společenství obvykle předsednictví a Komise hraje podřízenou roli. To je však spíše záležitost formy než faktického stavu. Komise byla tradičně důležitým vyjednávacím partnerem uchazečských zemí a tento privilegovaný vztah funguje nejlépe v tom případě, jestliže její představitelé berou dopředu v úvahu svou odpovědnost vůči rozšířené Unii, tzn. jednají-li s uchazečskými zeměmi fakticky jako

s budoucími členy. Jak již bylo uvedeno, úlohou Evropské komise ve vztahu k uchazečským zemím je být „přítelem, který říká pravdu“, což odráží skutečnost, že uchazečská země – zejména v počátečních fázích příslušných jednání o její žádosti o přijetí – má sklon očekávat velmi pozitivní a optimistické reakce od svých kontaktů s jednotlivými členskými státy.

Úlohou Evropské komise při jednáních o přistoupení je hlavně předkládat Evropské radě návrhy „společných stanovisek“ Unie a Evropská rada ji může pověřit úkolem hledat s uchazeči řešení. Při nedávných jednáních o přistoupení byly uchazečské země vybidnuty, aby zformulovaly své žádosti písemně v podobě přehledu stanovisek pro konferenci o přistoupení, tj. pro členské státy; Komisi navrhovaná společná stanoviska (jichž bylo několik stovek) se tedy obvykle skládala z vyhodnocení příslušné žádosti se závěrem vyjádřeným jako „ano“ nebo „ne“, či navrhuje nějaké kompromisní řešení. Komise většinou „nepředjednávala“ takové kompromisy s příslušnou uchazečskou zemí, tj. nesnažila se předem dosáhnout shody, ale přirozeně ve svých vyjádřeních vycházela z přípravných rozhovorů a z posouzení toho, co bude uchazečská země nakonec ochotna akceptovat a o kolik by mohly členské státy ustoupit.

Bez nadsázky lze říci, že nejdélnější a nejsvízelnější částí jednání o přistoupení nebyla vlastní konference o přistoupení mezi Uníí a kandidátskými zeměmi na úrovni ministrů nebo velvyslanců, ale vnitřní diskuze v samotné Unii. Zasedání konference o přistoupení měla spíše formální ráz, kdy každá strana přednášela předem připravená prohlášení, pouze s výjimkou posledních dnů. Nejdelší diskuze probíhaly mezi dvanáctkou, ve Výboru stálých zástupců (COREPER) nebo v Pracovní skupině pro otázky rozšíření při Evropské radě, která podávala zprávy Výboru stálých zástupců. Přestože kandidáti nebyli těmto diskuzím přítomni, nebylo tím v jejich věci určitě nic zanedbáno, neboť jim obvykle předcházelo i je doprovázelo intenzivní lobbování ze strany uchazečů v Bruselu i v hlavních městech členských států. A spolupráce předsednictví (přejícího si dosažení pokroku v jednáních o přistoupení), Komise (obhajující návrh často příznivější pro uchazečskou zemi, než jaký by řada členských států preferovala) a členských států „přátelsky nakloněných“ uchazečům zajišťovala, že výsledná stanoviska měla naději na přijetí.

Na straně Unie přirozeně znesnadňovala dosažení shody skutečnost, že k veškerým rozhodnutím o společných stanoviscích bylo zapotřebí dospět na základě jednomyslnosti, nikoli kvalifikovanou většinou. Tato skutečnost vedla k prodlužování diskuze a ztěžovala úkol Komise a předsednictví, neboť bylo nutné vyhovět všem členským státům. Z hlediska kandidátů bylo žádoucí nejen mít mezi členskými zeměmi „přátele“, ale také nemít žádné „nepřátele“ důrazně oponující jejich žádostem.

## Princip akceptace „acquis communautaire“

Důležitým aspektem jednání o přistoupení byl vždy požadavek stávajících členských států, aby žadatelská země akceptovala „acquis communautaire“ bez závažné změny. V této souvislosti bych chtěl ocitovat formulaci, kterou Unie použila v případě Rakouska, Švédska, Finska a Norska a kterou vyjádřil předseda Evropské rady (dánský ministr zahraničních věcí) při zahájení jednání o přistoupení 1. března 1993:

*„Vstup znamená plný souhlas vašich zemí se současnými i potenciálními právy i závazky spojenými se systémem Společenství a s jeho institucionálním rámcem, známým jako »acquis communautaire«. Ten zahrnuje:*

- obsah, principy a politické cíle smluv, včetně Maastrichtské smlouvy;*
- legislativu přijatou na základě smluv a pravomoci Soudního dvora;*
- prohlášení a rezoluce přijaté v rámci Společenství;*
- mezinárodní dohody a dohody uzavřené mezi členskými státy, pokud jde o aktivity Společenství.*

*Akceptace těchto práv a závazků novými členy může poskytnout podnět k technickým přízpůsobením a výjimečně i k dočasným (nikoli trvalým) a přechodným ujednáním vy-*

*mezeným během jednání o přistoupení, ale nemůže se vůbec týkat změn pravidel Společenství.“*

Pojem „acquis communautaire“ je tak specifický, že jej nelze přeložit do jiných jazyků (v angličtině se někdy používá „polovičného“ překladu „the Community's acquis“), a jeho definice v citované pasáži je výsledkem velmi pečlivého koncipování a diskuzí na straně Unie. V souvislosti s tímto postojem se lze oprávněně tázat, jaký prostor má uchazečská země k vyjednávání s Uníí, jestliže žádné z pravidel nelze změnit a jsou-li možná pouze „*technická přizpůsobení a dočasná ujednání*“.

Mezinárodní dohody mezi dvěma stranami jsou tradičně založeny na konceptu vzájemně vyvážené dohody, zahrnující ústupky i protiústupky a výhody pro obě strany. Jednání o přistoupení jsou méně symetrická. Z hlediska Unie je to uchazeč, kdo požádal o vstup, nikoli naopak; a učinil tak, protože věří, že mu členství poskytne výhody. K těmto výhodám patří i právo účastnit se a hlasovat v institucích Unie hned od prvního dne členství; proto také citovaná pasáž týkající se „acquis communautaire“ zdůrazňuje „práva“, stejně jako „závazky“ členství. Z hlediska uchazeče musí být prioritou spíše vstup do Unie, než snaha o zásadní změny jejích pravidel. Jako člen bude tedy moci uplatňovat své zájmy stejně jako ostatní členové. Bylo dokonce podotknuto, že při jednáních o přistoupení jde v podstatě o „získání mikrofonu a jmenovky“; tj. o křeslo a hlas v Radě ministrů i v dalších institucích za stejných podmínek jako stávající členové.

Ve skutečnosti je formulace pouze „*technická přizpůsobení a dočasná ujednání*“ zavádějící, neboť se právem předpokládá, že budoucí členové budou mít reálné problémy a nesnáze, které je potřeba vyřešit během jednání o přistoupení. Při zahájení těchto jednání Unie volí tuto extrémní formulaci snad jen z taktických důvodů; později se totiž jasně ukáže, že „*technická přizpůsobení*“ mohou mít dost dalekosáhlý charakter a že „*dočasná ujednání*“ nebo „*přechodná období*“ mohou zajistit potřebný čas nejen pro nové členy, aby se přizpůsobili pravidlům Unie, ale případně i pro Unii, aby mohla po rozšíření znovu posoudit a upravit svá „acquis communautaire“.

Významným příkladem z minulých jednání o přistoupení je jednak čtyřleté období, během něhož noví členové mohou uplatňovat své (vyšší) ekologické normy, a jednak až devítileté období, během něhož může Rakousko pokračovat v systému kontroly tranzitu těžkých nákladních automobilů. V obou případech budou mít noví členové příležitost sami přispět k rozvinutí „acquis communautaire“ jako plnoprávní členové s nadějí, že pravidla, která budou platit po uplynutí přechodného období, budou respektovat jejich podstatné zájmy. Nicméně v obou případech bylo dohodnuto, že v době, kdy vyprší přechodné období, budou aplikovat existující „acquis“ a že se neprejudikuje výsledek jejich budoucího přezkoumání ze strany Unie.

Dalším důležitým příkladem přizpůsobování pravidlům v minulých jednáních o přistoupení bylo rozhodnutí vytvořit nový „cíl 6“ pro strukturální fondy ve prospěch Švédska, Norska a Finska, což je mnohem více než nějaké „*technické přizpůsobení*“, neboť znamená, že regiony v těchto zemích budou volitelné pro podstatné toky financí z rozpočtu Společenství. Je však nutné poznamenat, že to bylo pro stávající členské státy přijatelné pouze na základě toho, že (citováno z Protokolu 6 Aktu o přistoupení) „*tato přechodná úprava bude rovněž opětně posouzena a zrevidována zároveň s úpravou základního rámce strukturálních nástrojů a politik v roce 1999*“.

Nelze zapomínat, že se při povolení úlev nějaké uchazečské zemi z toho či onoho pravidla může sama Unie ocitnout před nutností znovu otevřít staré diskuze a staré kompromisy, jež byly nezbytné k přijetí daného pravidla. Členské státy – a zejména ministři a experti, jichž se daná záležitost týká – mají přirozeně sklon posuzovat uchazečovu žádost prizmatem svých vlastních národních zájmů, berouce přitom v úvahu zejména ústupky učiněné nebo získané v minulosti a eventuální ústupky v budoucnosti. V tomto smyslu lze představitelům uchazečských států s pochopením prominout jejich případnou představu, že konference o přistoupení není ani tak jednáním mezi nimi a Uníí, jako spíše jakýmsi rušivým vstupem z jejich strany do probíhajícího jednání mezi stávajícími členskými státy.

Na takovémto pozadí je důraz kladený na „acquis communautaire“ v jednáních o přistoupení zároveň výrazem snahy o minimalizaci rizika znovuotevření namáhavě dojednaných rozhodnutí a kompromisů dosažených uvnitř Unie.

## Proces a časový postup rozšiřování

Jak vyplývá z údajů uvedených v tabulce Kalendář rozšiřování a v tabulce Délka fází rozšiřování, celkové období od podání žádosti o přistoupení bylo pro Rakousko, Švédsko a Finsko znatelně kratší než pro kteréhokoli z dřívějších nových členů. I Rakousko, které muselo čekat 3,5 roku od podání své žádosti v roce 1989 do zahájení jednání o přistoupení v roce 1993, absolvovalo celý proces během 5 let a 5 měsíců oproti 5 letům a 6 měsícům v případě Řecka, 5 letům a 7 měsícům v případě Spojeného království, Dánska a Irska a více než 8 letům v případě Portugalska a Španělska. Krátké trvání samotných jednání o přistoupení – 13 měsíců v případě Rakouska, Švédska a Finska, 12 měsíců v případě Norska – je zvláště pozoruhodné ve srovnání s dřívější praxí.

Porovnání rozdílně dlouhých období potřebných pro následná rozšíření vede k některým úvahám o samotném procesu, které by mohly být zajímavé pro země, jež se chtějí připojit k Unii. Existuje tedy dostatečný počet příkladů – celkem 11 jednání o přistoupení bylo dovedeno k úspěšnému konci, i když dvojí jednání s Norskem nevyšlo v přistoupení – pro analytický pokus o typologii a definování určitých obecných charakteristik.

## Faktory ovlivňující časový postup

Je zřejmé, že v minulosti ovlivňovala řada faktorů průběh posuzování žádostí o členství, včetně:

- ekonomických nebo politických problémů, které vytváří členství pro uchazečskou zemi; země, která podá formální žádost, chce obvykle postupovat co nejrychleji, avšak specifické problémy mohou být příčinou odkladů (např. malé zdržení v případě Norska oproti dalším třem uchazečům při dokončování jednání o hlavních problémech v březnu 1994 vzhledem ke specifickým problémům Norska v souvislosti s rybolovem) a vnitřní politické problémy mohou pokrok zcela zastavit (např. „ne“ v norském referendu o členství v roce 1972 a v roce 1994, nebo „ne“ ve švýcarském referendu o Evropském hospodářské prostoru v roce 1992);

- problémů, které vytváří rozšíření pro stávající členy (např. obavy desítky z hrozby španělských zemědělských vývozů); problém tohoto typu téměř neovlivňoval jednání s Rakouskem, se Švédskem, s Finskem a s Norskem;

- vazby s jinými žádostmi; ta může působit negativně (např. Portugalsko pocítilo, že vazba se Španělskem zdržela jeho přistoupení) nebo pozitivně (např. vazba Norska na další žadatele byla faktorem urychlení v minulých jednáních o přistoupení, kompenzujíc jeho pozdní žádost);

- vazby s „vnitřními“ vývojovými trendy v Unii; ta může působit negativně (např. ratifikace Maastrichtské smlouvy dvanáctkou byla předběžnou podmínkou pro zahájení jednání s uchazeči z ESVO, podmínkou, která byla později zmírněna pro jejich zahájení, ale platila pro jejich ukončení) nebo pozitivně (např. rozhodnutí lisabonského zasedání Evropské rady o rozšíření Unie o členy ESVO beze změn v institucionálním rámci – rozhodnutí, které navzdory problému kvalifikované většiny zjednodušilo jednání o přistoupení).

Lze očekávat, že tyto faktory budou hrát roli i při rozhodování o současných žádostech. Tato stať mi neumožňuje podrobnou analýzu prvních dvou faktorů (ekonomických a politických problémů), které jsou v každém případě tradičně předmětem dobrozdání Evropské komise ke každé žádosti. Je však třeba připomenout, že druhé dva faktory (vazby mezi žadateli a vnitřní vývojové trendy Unie) budou hrát důležitou roli při určování postupu budoucího rozšiřování.

Každá žádost o členství má být přirozeně projednávána ve své vlastní podstatě a konference o přistoupení jsou vedeny odděleně (i když někdy současně). Není povinností Unie vytvářet vazby mezi žadateli, ale jsou pro to evidentní politické i praktické důvody. Z politických důvodů to byla v minulosti podobná politická či zeměpisná situace žadatelů (Španělsko a Portugalsko) nebo těsné ekonomické vztahy (uchazeči z ESVO), a proto bylo nerozumné dělat rozdíl mezi jejich žádostmi. Stejně důležité jsou i praktické aspekty; skutečnost, že každé nové přistoupení vyžaduje složitá uzpůsobení „života“ Unie, zahrnující její instituce i její rozpočet, mluvila pro „seskupování“ – a rovněž pro 1. leden, který byl vždycky dnem vstupu. A proto byl současný vstup Rakouska, Švédska, Finska a Norska žádoucí; konkrétní datum 1. ledna 1995 se objevilo jako cíl Unie až v průběhu jednání o přistoupení.

Je hodně prostoru pro spekulace o sestavě budoucích „konvojů“ (výraz „konvoje“ je v tomto kontextu snad lepší než „vlny“ nebo „sledy“). Ze zjevných důvodů by mohly být na místě vazby mezi Kyprem a Maltou (malé středomořské ostrovní státy) a mezi Maďarskem, Polskem, Českou republikou a Slovenskem, nejen pro jejich zeměpisnou blízkost, ale i pro jejich „členství“ ve visegrádské skupině. Švýcarsko je nyní odpojeno, poté co se oddělilo od „konvoje“ v důsledku svého „ne“ v referendu o Evropském hospodářském prostoru (EEA/EHP). A skutečně, i když Švýcarsko nestáhlo svou žádost o členství, v současné době o ně aktivně neusiluje. Sestavování příslušných „konvojů“ bude záležitostí citlivého a nesnadného výběru jak na straně Unie, tak na straně žadatelů. Jednou z úvah na straně Unie například je, že by rozšíření na východ mělo být vyváжено „středomořským“ rozšířením na jih.

Nejvýznamnější etapou vnitřního vývoje Unie, s níž je již spjato příští rozšíření, je nadcházející Mezivládní konference. I když se o ní často hovoří jako o „IFG 1996“ (Intergovernmental Conference of 1996), bude to proces, který potrvá několik let. Přípravy neformální povahy byly zahájeny již v roce 1994 a oficiálně pokračovaly v roce 1995 vytvořením Reflexní skupiny. Konference má začít v roce 1996, ale nemusí být bezpodmínečně ukončena v tomto roce. Další čas si vyžádá následná ratifikace jejich závěrů. Protože jednou z hlavních otázek konference bude institucionální reforma v perspektivě rozšiřování, Unie přijala stanovisko, že musí být ukončena před zahájením nových jednání o přistoupení, konkrétně rozhodla o tom, že jednání s Kyprem a s Maltou mohou začít během šesti měsíců od ukončení zmíněné konference.

## Fáze procesu

Různé fáze procesu jednání o přistoupení, jak jsou uvedeny v tabulce Kalendář rozšiřování a v tabulce Délka fází rozšíření, si také zaslouží několik poznámek. Za prvé, žádost o členství je autonomním rozhodnutím příslušné země a Unie nikdy oficiálně nevybízela k (nebo neodrazovala od) podání žádostí. Její postoj se všeobecně vyznačoval spíše rozvahou než zápalem hlavně proto, že bylo vždycky dost problémů, kterými se musela zabývat, než aby si chtěla přidělovat nové. To přirozeně nebránilo členskými státy nebo jednotlivcům, jednajícím na vlastní odpovědnost, dávat signály pozitivní či negativní povahy, ale Unie sama nikdy dopředu nezažala stanovisko k načasování nějaké žádosti.

Jak vyplývá z výše uvedených tabulek, datum podání žádosti nemá žádný přímý vztah k datu vstupu. „Předčasné“ podání žádosti neznamená žádnou výhodu, ale naopak může vést k dlouhému čekání, které pro žadatelskou zemi může být z politického hlediska spíše negativní než pozitivní. Avšak načasování žádosti zřejmě souvisí s názorem žadatele na připojení k možnému „konvoji“. Časové pořadí v řadě čekatelů dává jistou diplomatickou přednost v „konvoji“. Pro konference o přistoupení s Rakouskem, se Švédskem, s Finskem a s Norskem bylo pořadí určeno podle časové posloupnosti žádostí, takže Rakousko bylo přijato první. Toto pravidlo však nebylo neměnné; pro Rakousko to nebyla vždy výhoda. Akt o přistoupení se řídí zavedeným pravidlem Unie o abecedním pořadí názvu země



v jejím vlastním jazyce, což znamená Norsko (Norge), Rakousko (Österreich), Finsko (Suomi), Švédsko (Sverige).

Po podání žádosti o členství je další důležitou fází příprava dobrozdání Komise. Obvykle Rada ministrů požaduje dobrozdání dost brzy po doručení žádosti, ale doba, po kterou Komise v minulosti zpracovávala svá dobrozdání, se značně lišila – od 4 měsíců pro Norsko až do 3 roků pro Turecko, Kypr a Maltu. Do jisté míry je trvání této fáze ovlivněno složitostí ekonomických a politických otázek, které mají být v dobrozdání analyzovány. Je však zároveň výrazem toho, jak rychle chce Unie postupovat při posuzování příslušné žádosti, neboť dokud Komise nepodá své dobrozdání, nelze zahájit jednání. Prodlení při přípravě dobrozdání může být tedy pokládáno za záminku pro odklad zahájení jednání. Naopak rychlé vypracování dobrozdání k Norsku bylo ovlivněno nejen technickou skutečností, že tři podobná dobrozdání byla nedávno zpracována k Rakousku, ke Švédsku a k Finsku, ale též politickou skutečností, že Rada ministrů, která v prosinci 1992 rozhodla zahájit jednání s prvními třemi kandidáty v únoru 1993, také rozhodla zahájit jednání s Norskem, jakmile bude k dispozici dobrozdání.

Dobrozdání Komise není právně zakotvenou podmínkou pro zahájení jednání o přistoupení. V článku O Smlouvy o Evropské unii je uvedeno, že Rada „rozhodne... po vyjádření Komise“ bez stanovení časové posloupnosti tohoto vyjádření ve vztahu k jednání o přistoupení. Ve skutečnosti dobrozdání Komise, které předchází jednáním, tradičně obsahuje rozvěklou analýzu důsledků a problémů členství, často zachycuje seznam témat, která mají být posuzována během jednání o přistoupení, a po něm pak následuje stručné formální dobrozdání, podávané Komisí po dokončení jednání.

Nepochybně nejvýznamnější fází procesu přistoupení je rozhodnutí Unie o zahájení jednání o přistoupení, a to nejen proto, že takové jednání vyžadují velký vklad politických i lidských zdrojů, ale také proto, že vyjadřuje i odhodlání je dovést ke konci. Je sice pravda, že v případě Španělska a Portugalska trval celý proces více než 8 let a že v roce 1963 bylo jednání se čtyřmi kandidáty přerušeno, ale je zřejmé, že zahájení jednání o přistoupení vytváří na obou stranách novou situaci a nová očekávání.

Volba času k rozhodnutí o ukončení jednání závisí přinejmenším stejně na kandidátech jako na Unii a je pro ně spojena s více faktory, jako jsou nakonec nabídnuté podmínky, postup dalších kandidátů i vnitřní politická situace. V době rozhodování o ukončení jednání je již cílové datum pro přistoupení politicky nasnadě (obvykle 1. leden následujícího roku) a tlaky ratifikačního harmonogramu začínají nutit k ukáznění. V případě Rakouska, Švédska, Finska a Norska byl ze strany Unie zvolen konec února 1994 jako konečný termín pro ukončení jednání, což mělo významný vliv na dovedení jednání o hlavních problémech s prvními třemi zeměmi k závěru 1. března 1994 a s Norskem o 14 dní později.

Konečná fáze – mezi ukončením jednání a přistoupením – je proto do značné míry ovlivňována časem potřebným pro ratifikační procedury; pro Portugalsko a Španělsko to bylo pouze 6,5 měsíce, ale při zvýšeném počtu členských států a vzhledem k tomu, že nyní se vyžaduje i souhlas Evropského parlamentu, jsou podmínky již náročnější. Pro Rakousko, Švédsko a Finsko trvala tato fáze 8,5 měsíce.

V případě Norska nebyla ratifikační procedura dokončena vzhledem k negativnímu výsledku jeho referenda v listopadu 1994. Ale norské „ne“ nezpůsobilo odklad přistoupení ostatních. Smlouva o přistoupení byla v prosinci 1994 pohotově zrevidována ve smyslu vypuštění opatření týkajících se Norska a zrevidovaný text byl schválen prostým rozhodnutím Rady ministrů, aniž bylo zapotřebí obnovovat jednání nebo ratifikace. To umožnilo, aby se rozšíření Unie z dvanácti na patnáct členů uskutečnilo k 1. lednu 1995, čímž byl dovršen další cyklus jednání Unie o rozšíření a otevřena cesta pro příští jednání.

Brusel, 12. října 1995