

Česká republika a „opatření“ Evropské unie proti Rakousku v roce 2000 Mezi obranou evropských hodnot a českých národních zájmů

DAGMAR MORAVCOVÁ

The Czech Republic and „measures“ of EU towards Austria in 2000: Somewhere between defending European values and Czech national interests

Abstract: The paper analyses the motivation behind the Czech Foreign Policy's decision to support the “measures” of the “EU-14” towards Austria in 2000, which was an exception among EU-accessions candidate states. This paper offers two hypotheses explaining the Czech decision to follow the EU-14 measures: defence of European values or international norms vs. the assertion of the national interest. The hypotheses have been constructed with the help of two approaches: the constructivist distinction between “logic of appropriateness” and the “logic of consequentiality” in the state behaviour, and the liberal-intergovernmental model of maximizing benefit, i.e. improving the state's negotiation position. The analysis of arguments which were used by the Czech political elite showed that the normative argument and the argument regarding “national interest” were both used in different variations by both advocates and opponents of the “sanctions”. Through an analysis of empirical material the author came to the conclusion that detection of motives in foreign policy decisions requires consideration of both of the aforementioned approaches. Obviously, a comparative survey including further research materials could eventually support this conclusion.

Key words: czech foreign policy, european values, Austria in the EU, logic of appropriateness, logic of consequentiality.

Jedním z významných a zatím málo analyzovaných faktorů tvorby české zahraniční politiky v období negociací o přistoupení k Evropské unii (EU) je motivace některých zahraničněpolitických rozhodnutí. Analýza rozhodnutí, vedoucího k připojení se České republiky k „opatřením“ evropské čtrnáctky proti Rakousku v roce 2000, je předmětem následujícího textu a vychází z aplikace některých teoretických východisek výzkumu motivace zahraničněpolitického rozhodování. Základní otázkou této analýzy je problém motivace někdy nekonzistentních zdůvodňování zmíněného rozhodnutí českou politickou reprezentací, to jest rozbor argumentů pro a proti připojení se k „opatřením“. Posouzení dvou hypotéz – zda šlo v první řadě o obranu evropských hodnot, či spíše o vylepšení vyjednávacích pozic České republiky, která cítila ve vnitropolitickém vývoji v Rakousku ohrožení procesu východního rozšiřování a přiklonila se tedy k většinovému názoru mezi členskými státy – by mělo na tuto otázku odpovědět.

V první části se proto zabývám definicí evropských hodnot a norem v základních smlouvách Evropské unie a mechanismem jejich obrany, jak se vyvíjel v průběhu mezivládních konferencí od Amsterdamu v roce 1997 až do zmrazení ratifikačního procesu evropské ústavy v roce 2005. Ve druhé části jsou vysvětleny teoretické rámce obou hypotéz, třetí část rekapituluje vývoj v Rakousku a reakci čtrnáctky EU, zatímco klíčová čtvrtá empirická část je věnována rozboru argumentace českých politiků. Následuje shrnutí, kde jsou posuzovány možnosti použití stanovených hypotéz, a v závěrečném epilogu je zmíněn další vývoj po odvolání „opatření“ proti Rakousku až do podpisu a ratifikace přístupových smluv s deseti novými členskými státy EU v roce 2003.

EVROPSKÉ HODNOTY A MECHANISMUS JEJICH OBRANY

Problém geneze a interpretace tzv. evropských hodnot a norem¹ je předmětem výzkumu procesu evropské integrace od samého počátku. Definice cílů Unie a základních principů, na nichž spočívá, byla natolik obecná, aby se mohla stát základem kompromisu, dohodnutého v dlouhodobém procesu tvorby základních smluv ES/EU. O „*přihlášení se k principům svobody, demokracie, ochrany lidských práv a základních svobod a právního státu*“ se mluvilo už v preambuli *Smlouvy o Evropské unii*, přijaté v Maastrichtu v únoru 1992. Revidovanou verzí základní smlouvy o EU, platnou v roce 2000, byla *Amsterodamská smlouva*, přijatá v roce 1997. Zde byl mimo jiné nově zařazen článek 6 *Smlouvy o EU*, který definuje základní principy Unie opět jako „*zásad[y] svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásad[y], které jsou společné členským státům*“, explicitně vyjmenovává i respektování základních lidských práv, respektování státní identity členských států a zajišťování prostředků nezbytných pro dosažení cílů Unie (*Amsterodamská smlouva, 1997, s. 11*). V následujícím článku 7 byl pak upraven i mechanismus jejich obrany, to jest podmínky, které musejí být splněny, pokud by měl být některý členský stát postižen sankcemi za porušení těchto principů.² Součástí mechanismu obrany základních hodnot už od Amsterdamu bylo také ustanovení, že porušení zásad musí být závažné a trvající a že vláda takového státu bude „*vyzvána, aby se k této věci vyjádřila*“ (*Amsterodamská smlouva, 1997, s. 11*), bude mít tedy možnost přednést své stanovisko.

Definice základních principů, na nichž Unie spočívá, tak zůstala nadále v obecné rovině. Pro oblast ochrany lidských práv a základních svobod však zařazení článku 7, kde se hovořilo o sankčním mechanismu pro případ hrubého a trvajícího porušení těchto principů, tedy včetně lidských práv a základních svobod, znamenalo pootevření cesty k další kodifikaci základních hodnot a norem EU. Na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 bylo pak dohodnuto založení pracovní skupiny pro vypracování takového dokumentu. *Charta základních práv Evropské unie* byla schválena na summitu v Nice dne 7. 12. 2000 a posléze začleněna jako část II do ústavní smlouvy z roku 2004, kde se také poprvé v části I (Definice a cíle Unie) píše o základních evropských hodnotách (článek I-2).³ Pro tematiku, kterou se budu zabývat, je tedy důležité si uvědomit, že už Amsterdam znamenal zmíněné rozšíření možnosti obrany společných hodnot, podpořené i zavedením reforem v oblasti vnitra a justice, týkajících se mimo jiné azylového práva, které také sehrálo svou roli v tzv. rakouské krizi v roce 2000.

Oficiálně byly důvodem „sankcí“ evropské čtrnáctky proti Rakousku obavy z porušení základních principů a hodnot EU v souvislosti s vnitropolitickým vývojem tohoto relativně nového členského státu, který by mohl vést ke změně jeho zahraniční a evropské politiky. Ty byly vyvolány začleněním extremistické, pravicově populistické Svobodné strany Rakouska (FPÖ) do vládní koalice. Výroky jejího tehdejšího předsedy Jörga Haidera, které byly xenofobní vůči azylantům v Rakousku, vyzývaly k pozastavení dalšího rozšiřování Evropské unie na východ, pokoušely se podmiňovat přistoupení například České republiky zrušením tzv. Benešových dekretů a ukončením, respektive nezahájením provozu jaderné elektrárny Temelín. V ostatních členských státech vyvolávalo jeho relativizování

nacistické minulosti Rakouska ostrou kritiku už před datem oznámení nové koalice v Rakousku v únoru 2000. Pro Českou republiku byly zvláště znepokojující hrozby případným rakouským vetem jejího členství.⁴

Poprvé byl proto mechanismus obrany základních hodnot EU použit proti Rakousku, proti němuž byla zbývajícími čtrnácti členskými státy vyhlášena dne 2. 2. 2000 „opatření“. Ačkoli v literatuře jsou tato „opatření“ někdy označována jako „sankce“, o sankce v rozsahu zmíněném v článku 7 nešlo, spíše o diplomatický bojkot, který měl být varováním poté, kdy se partnerem Rakouské lidové strany (ÖVP) ve vládě kancléře Wolfganga Schüssela stala i Svobodná strana Rakouska.⁵

Česká republika se tehdy jako jediný z kandidátských států k „opatřením“ proti Rakousku přihlásila. Ve srovnání se stanovisky ostatních středoevropských sousedů Rakouska, které oscilovaly mezi „znepokojením“ z vývoje v Rakousku a „pochopením“ pro opatření EU (Polsko, Slovensko), respektive po vyčkávacím stanovisku spíše kritickým postojem k „sankcím“ (Slovensko, Maďarsko), byla česká politika výjimkou. Na tomto postoji české vlády nic nezměnilo ani odstoupení Haidera z funkce předsedy FPÖ koncem února, i když se od poloviny února vzájemně napjaté vztahy výrazně zlepšily.⁶

TEORETICKÝ RÁMEC ANALÝZY

Toto rozhodnutí české politické reprezentace může být považováno za vhodný případ pro analýzu motivace pro akci zahraniční politiky, která sice mohla na jedné straně přinést dlouhodobý zisk (užitek), tedy posílit tehdejší českou vyjednávací pozici při přístupových jednáních, ale na druhé straně mohla znamenat i z krátkodobé perspektivy ztrátu v podobě zhoršení bilaterálních vztahů se sousedním členským státem EU – s Rakouskem. Na počátku jsem si tedy položila výzkumnou otázku: Proč zaujala Česká republika toto stanovisko? Nabízely se dvě hypotetické odpovědi:

- 1) Byl to pozitivní projev europeizace české zahraniční politiky? Byly hlavním motivem obavy z porušení evropských i obecných norem demokratického řádu a základních lidských práv a svobod zařazením extremistické politické strany do vládní koalice v Rakousku? Nebo byla rozhodující obrana klíčové mezinárodněprávní normy „suverenita států“ a jeho práva zvolit si vládu ve svobodných volbách?
- 2) Nebo šlo spíše o posílení vyjednávací pozice, o snahu podpořit dosažení dlouhodobého (národního) zájmu o přistoupení k EU projevem loajality ke „společenství hodnot“,⁷ jak je Evropská unie prezentována (například ve výše zmíněném článku 6 *Smlouvy o EU*)? Snažila se Česká republika přijetím většinového stanoviska dosavadních členských států vyhnout přesunu kontroverzních témat bilaterálních vztahů s Rakouskem (a s Německem) na rovinu evropskou, o něž usilovali zejména Svobodní? Přes veškeré „ideologické diference“ vnitropolitické scény České republiky ve vztahu k evropské integraci argumentovala nejen část tehdejší demokratické politické reprezentace (k menšinové vládě České strany sociálnědemokratické /ČSSD/ formálně opoziční Občanská demokratická strana /ODS/) ohrožením českého národního zájmu. V námitkách, které se ozývaly z Rakouska, všichni zjevně viděli ohrožení procesu přistoupení k Evropské unii.⁸

Analytický rámec pro zodpovězení těchto otázek vychází ze dvou teoretických přístupů, které byly zvoleny jako základ pracovních hypotéz. Hypotéza interpretující český postoj jako pozitivní projev europeizace české zahraniční politiky předpokládá existenci „liberální komunity“ EU (*Schimmelfennig, 2002*), tedy sdílených hodnot, na jejichž obranu je nutné vystoupit i za cenu zhoršení bilaterálních vztahů s Rakouskem. Je inspirována jak základním konstruktivistickým modelem chování států podle „logiky vhodnosti“ (*March – Olsen, 1998*), tak částečně i dalšími koncepty sociologického institucionalismu, zabývajícími se europeizací jako mechanismem přenosu evropských norem a pravidel na domácí politické prostředí (*Börzel – Risse, 2000*).

Hypotéza o posílení vyjednávací pozice v přístupových jednáních jako převládající motiv, která předpokládá marginální význam připisovaný společným hodnotám a normám ne-

bo jejich účelové využití pro maximalizaci vlastního relativního (absolutního) užítku, pak obecně odkazuje na racionalistické přístupy, za jejichž reprezentanta jsem zvolila neoliberalní mezivládní koncept. Ten umožňuje výklad realizace národního zájmu státu jako pozitivního faktoru chování státu v mezinárodním systému (*Moravcsik, 1997, s. 520*).⁹ Obtížné je ovšem určit, proč a kdy jednají státy podle norem, tedy jejich motivaci.¹⁰

Cílem tohoto příspěvku je analýza dvou možných motivací postoje české politické reprezentace k „opatřením“ proti Rakousku (obrana evropských hodnot, nebo účelové prosazení národního zájmu), jak se odrážely v argumentaci klíčových politiků (předsedy vlády, prezidenta republiky, předsedy Parlamentu České republiky a dalších představitelů parlamentních demokratických politických stran). Stanovené hypotézy vycházejí ze dvou zmíněných teoretických přístupů.

Hypotézy dále zohledňují, že i z pohledu sociologického institucionalismu jako základu „normativní“ hypotézy je volba mezi vhodností, nebo naopak výhodností v chování států ovlivněna konkrétní situací (*March – Olsen, 2004*).¹¹ Základní konstruktivistické schéma tak prochází vývojem, který směřuje k oslabení dříve zdůrazňovaných diferencí obou „logik“. Jako doplňující zdroj pro stanovení hypotézy může přispět také výzkum europeizace, který se v současnosti převážně zabývá mechanismem přenosu evropských norem (formálních), ale i idejí, přesvědčení a dalších neformálních pravidel z komunitární roviny EU na různé oblasti domácí politiky (politik), (*Knill – Lehmkuhl, 1999; Featherstone – Radaelli, 2003; Cowles – Caporaso – Risse /eds./, 2001; Börzel – Risse, 2000; Checkel, 2006*).

Je ovšem nutné se zmínit o tom, že pro oblast bilaterálních vztahů, které se zkoumané rozhodnutí také podstatně týkalo (zhoršilo vztahy s Rakouskem, ale zároveň přispělo k tlaku na řešení dlouhodobých a historicky podmíněných problémů těchto vztahů), nebyly dosud tyto modely použity (komparativní studie jsou většinou zaměřeny na srovnání vývoje v několika členských státech EU s ohledem na evropskou integraci). Ačkoli v následujících částech této studie bude použit empirický materiál pro doložení tezí, stanovených pracovními hypotézami, stať zůstává pouze pokusem stanovit další směr konkrétní empirické analýzy širšího rozsahu a pochopitelně nemá ani ambice podstatně přispět k analytickému diskurzu, z jehož výsledků vychází. Je tedy míněna jako počátek aplikace diskurzivní analýzy europeizace české zahraniční politiky na omezenou oblast (věcně i časově) vzájemné interakce (vlivu) prostředí EU a národní zahraniční politiky.

Operacionalizace hypotéz

Cílem této studie je srovnání relativního významu normativní motivace a reálně politické motivace posílení vyjednávací pozice při přístupových jednáních českou politickou reprezentací v době připojení se k „opatřením“ proti Rakousku evropské čtrnáctky (od února do října 2000). Obě výše stanovené otázky jsou operacionalizovány do pojmů zmíněného analytického rámce. Na základě analýzy argumentace českých politiků v jejich veřejných vystoupeních z let 2000–2002 a primárních dokumentů EU i české zahraniční politiky je pak zkoumána relativní váha:

- 1) normativní argumentace („logika vhodnosti“), zda motivem rozhodnutí české politické reprezentace byla ochrana základních evropských principů a norem, či obecnějších norem mezinárodního práva a bylo tedy projevem:
 - a) adaptace na normotvorné prostředí EU (europeizace),
 - respektive b) loajality ke klíčové mezinárodněprávní normě „suverenita státu“, tedy k obecnější nadřazené mezinárodněprávní normě,
- 2) zahraničněpolitického jednání řízeného „logikou výhodnosti“, zda cílem bylo dosáhnout úspěšného dovršení procesu přistoupení k EU – v té době prioritního národního zájmu –, což je možné interpretovat i jako „kalkulované dosažení užítku“ (*Moravcsik – Vachudova, 2003*).

Analýzou prohlášení oficiálních představitelů lze tak sestavit určitý katalog argumentace odvolávání se na evropské „normy“ (ve smyslu hodnot a principů demokracie a svo-

body), respektive názorů na nadřazenost obecných norem mezinárodního práva (například nezasahování do vnitřních záležitostí suverénního státu). Pro hypotézu 1a) byla sledována argumentace klíčovým pojmem „obrana demokracie a dalších evropských hodnot“, zatímco pro 1b) „obrana suverenity“; pro hypotézu 2 pak obavy z „ohrožení rozšíření Evropské unie“.¹²

VÝVOJ V RAKOUSKU A REAKCE ČTRNÁCTKY EU

Obavy z nacionalistického Haidera, jehož Svobodná strana Rakouska získala ve volbách v říjnu 1999 stejný počet hlasů jako Rakouská lidová strana (26,91 %),¹³ a z následujících jednání o vládní koalici mezi nimi, vedly ostatní země EU už 31. 1. 2000 k vydání *Prohlášení adresovaného rakouským vrcholným politikům* (spolkovému prezidentovi, předsedovi vlády a ministryni zahraničí), v němž hrozily bilaterálními „sankcemi“ v případě, že se FPÖ stane součástí rakouské vládní koalice. Když se tak posléze stalo, byly „sankce“ 4. února uplatněny, a to přesto, že vládní prohlášení nové koalice ÖVP a FPÖ pod vedením spolkového kancléře Wolfganga Schüssela z 2. 2. 2000 potvrdilo oddanost evropským hodnotám demokracie a podporu další integrace, včetně rozšíření EU. „Sankce“ se omezily na politickou a diplomatickou rovinu – žádné oficiální kontakty s rakouskou vládou, omezení komunikace s velvyslanci na technickou úroveň a odmítnutí podpory rakouských kandidátů na funkce v mezinárodních organizacích. Tento akt EU byl bezprecedentní a už velmi záhy po vstupu v platnost byl ostře kritizován nejen Rakouskem, ale také část politiků členských států vyjádřila pochybnosti, zda jsou vyhlášená opatření oprávněná a zdůvodnitelná podle evropského práva.¹⁴ Pochybnosti se týkaly jak posouzení „hrozby“ pro demokracii a ochranu lidských práv, pokud se součástí vlády stane politická strana, jejíž program a prohlášení mohou takovou hrozbu představovat, která je však vázána koaliční dohodou s nesporně demokratickou stranou, tak i nedodržení předepsaného mechanismu podle článku 7 *Smlouvy o EU*, i když se na něj prohlášení odvolávalo. V případě Rakouska nedošlo ani k naplnění podmínky vyjádření dotčeného státu, ani k uplatnění několikastupňového procesu uplatnění sankcí (*Hloušek – Sychra /eds./, 2004, s. 30–31*).

Celý problém otevřel v EU širokou diskuzi. Zastánci obrany demokratických hodnot se dostali do sporu s přívrženci práva občanů státu zvolit si své zástupce, a tudíž i vládu. Hlavním bodem sporu se pochopitelně stala kritéria, která by měla být uplatňována při této obraně hodnot. Kriticky se k uplatnění „sankcí“, které dělá z EU „policii stíhající smýšlení“, vyjádřil například německý politolog Arnulf Baring (*Baring, 2000*).

Nicméně signály znepokojení ostatních členských států nad Haiderovými názory a jejich obavami, kdyby se jeho strana stala součástí vládní koalice, nebyly na rakouské straně brány příliš vážně. Haider své názory prezentoval na cestě po západní Evropě na podzim roku 1999, kde propagoval restriktivní přistěhovaleckou politiku, námitky proti rozšíření EU na východ, respektive extrémní nacionalismus blízký neonacismu.¹⁵ Následující vývoj proto ostatní členské státy EU překvapil až šokoval. Na oplátku začala rakouská politika jednat „trucovitě“, což souviselo i s vnitropolitickým střetem mezi dosavadními členy velké koalice, kde se sociální demokraté snažili využít vnějšího tlaku EU proti lidoveckému designovanému kancléři Schüsselovi, který s Haiderem jednal (*Gehler, 2005, s. 879*).

POSTOJE A ARGUMENTY ČESKÉ POLITICKÉ REPREZENTACE

Za této situace se Česká republika jako jediný z kandidátských států střední a východní Evropy „plně přihlásila k sankcím“, převzala tedy pozici většiny tehdejších členských států EU. Souvislosti tohoto (mezi kandidátskými státy) výjimečného postoje je přitom nutné hledat nejen v silném angažmá pro obranu demokracie a ochrany lidských práv, ale také v tehdejší situaci kandidátského státu, jemuž byly vytýkány některé historické „pozůstatky“ konce druhé světové války, především vyhnání (odsun) sudetských Němců a jejich praktické vyvlastnění tzv. Benešovými dekrety. Přihlášení se k opatřením EU tak ná-

sledovalo poté, kdy FPÖ veřejně přišla s tezí, že její souhlas s českým přistoupením k EU je závislý na zrušení tzv. Benešových dekretů (David, 2003, s. 421).

Neočekávaná vstřícnost České republiky k „opatřením“ všech zbývajících členských států EU vůči Rakousku po jmenování rakouské vlády koalice ÖVP a FPÖ spolkovým prezidentem Thomasem Klestem v únoru 2000 měla tedy několik příčin.

Postoj české oficiální politiky byl zpočátku vyčkávací, a to až do zveřejnění vládního prohlášení nové rakouské koalice dne 7. února. Tak například hlavní vládní vyjednávač přístupových rozhovorů Pavel Telička sice souhlasně opakoval argumenty, zdůvodňující stanoviska čtrnáctky EU („obavy z nedemokratického vývoje v jednom z členských států“), ale zároveň připustil, že je to „zásah do vnitřních záležitostí suverénní země, jaký nemá v dějinách EU obdoby“. Nově však uvedl, že takový zásah je opodstatněný vzhledem k tehdejšímu stupni vývoje evropské integrace – ta „již pokročila natolik, že to, co dříve bylo vnitřní věcí jednoho státu, je dnes už věcí všech“ (ČTK, 1. 2. 2000; Česká zahraniční politika, 2. 2. 2000).

Razantní prorakouskou pozici zaujal z českých politiků Václav Klaus, tehdy předseda Poslanecké sněmovny, který reagoval na vývoj v Rakousku oficiálním dopisem, adresovaným Rakouské lidové straně, kde vyjádřil solidaritu s jejím postupem v případě uzavření koaliční dohody s Haiderem. Označil „opatření“ za „pokus o intervenci ze strany EU do suverénního rozhodování jedné členské země“. Ve srovnání s tím je podle něj Haider „menším zlem“. K Haiderovým názorům se vyjádřil sice kriticky, ale daleko shovívavěji než zastánci „sankcí“: „Haider určitě není člověk, s nímž bychom se chtěli kamarádit, neříká věty, které by byly příhodné pro sousední ČR. Ale jeho srovnávání s Hitlerem považuji za naprosto směšné a skandální,“ citují Klause Lidové noviny (Česká zahraniční politika, 4. 2. 2000). Rozpoutal tak vnitropolitickou diskuzi, v níž jeho názory nepodpořila většina Poslanecké sněmovny, výslovně pak vládní ČSSD a Unie svobody – hlavním argumentem byl opět Haiderův „útok na podstatu myšlenky sjednocené Evropy“ (Česká zahraniční politika, 4. 2. 2000).

Opatrněji se vyjadřoval jen předseda Křesťanskodemokratické unie – České strany lidové (KDU-ČSL) Jan Kasal. Už ve svém prohlášení z 2. 2. 2000 zdůraznil, že Haiderovi Svobodní budou v koalici s rakouskými lidovci, kteří jsou „jednoznačně proevropskou“ politickou stranou, která „není xenofobní a není rasistická“, a dodal, že tato strana bude muset převzít odpovědnost „za to, že se rakouská zahraniční politika výrazně nezmění a nebude blokovat rozšíření EU“ (Česká zahraniční politika, 2. 2. 2000).

Po zveřejnění vládního programu koalice ÖVP – FPÖ v Rakousku se změnil i do té doby vyčkávací postoj ministra zahraničí Jana Kavana. V Prohlášení k vývoji v Rakousku se 7. února české Ministerstvo zahraničních věcí vyjádřilo kriticky k některým jeho bodům. Šlo o formulace, týkající se rozšíření EU a toho, „jak se Rakousko vyrovnává s nacistickou minulostí“, kde ministerstvo označilo za „nepřijatelný“ postoj k důsledkům „nacistického přepadu, na němž se podílelo i mnoho Rakušanů“, a „retribucí, či odplatou, byť často nepřiměřenou“ vůči sudetským Němcům, „vysídleným“ po druhé světové válce do Rakouska. Tyto body podle ministerstva protirečí preambuli vládního programu, navržené rakouským prezidentem Thomasem Klestem, kde se „rakouská vláda hlásí ke spolupodpovědnosti své země za zločiny nacistického režimu“. Řada dodatečných podmínek také podle ministerstva „relativizuje“ deklarovanou podporu rozšíření EU. Preambule a vlastní text tak nemají „totožnou dikci“. Diference byly spatřovány v tom, že znění preambule jasně vyjadřuje podporu rozšíření EU o země střední a východní Evropy, zatímco samotný text už není tak jasný, protože naopak obsahuje zmínky o četných „dodatečných podmínkách“ (Česká zahraniční politika, 7. 2. 2000).¹⁶

Rakouští historici si vysvětlují tento podezřivý postoj České republiky tím, že konkrétní zmínka o jinak běžné ve vyjednávacím procesu uváděných přechodných obdobích – a to i ze strany kandidátských států – vzbudila vzhledem k vládní účasti Haidera a politiků jeho strany, známých jako odpůrci rozšíření EU, obavy ze změny rakouské politiky.¹⁷

Podezíravost oficiální české politiky¹⁸ byla ventilována ještě 11. února, kdy předseda české vlády Miloš Zeman znovu prohlásil, že kritizované pasáže vládního prohlášení rakouské vlády, „*kteřé byly namířeny proti ČR, z vládního dokumentu nezmizely, pouze je kancléř Schüssel nepřečetl*“, a oznámil, že poslal předsedovi rakouských sociálních demokratů Viktoru Klimovi dopis s ujištěním, že neztotožňuje Haidera s Rakouskem a že nabízí spolupráci české a rakouské sociální demokracie. K formě „sankcí“ dodal, že česká strana „*nehodlá Rakousko izolovat*“, to jest „*běžné technické kontakty by měly pokračovat... kontakty na nejvyšší úrovni však nejsou nutné, zvláště kdyby rakouskou stranu zastupoval některý z ministrů Svobodných*“ (Česká zahraniční politika, 11. 2. 2000).

Česká politika pro svůj postoj hledala také oporu u oficiálních představitelů EU. A té se jí dostalo. Představitel předsedajícího členského státu v první polovině roku 2000, portugalský premiér António Guterres, podpořil stanovisko, že členství České republiky v Evropské unii „*nelze podmiňovat zrušením tzv. Benešových dekretů*“, a České republice za její postoj k Rakousku a k Unii poděkoval (Prohlášení ze společné tiskové konference Guterres – Zeman v Lisabonu, citováno dle Česká zahraniční politika, 14. 2. 2000).

Velké rozladění vyvolala proto u zastánců „sankcí“ proti Rakousku v České republice i cesta předsedy KDU-ČSL J. Kasala do Rakouska dne 18. února. Jeho návštěva u W. Schüssela byla považována za narušení oficiálního vládního postoje vzhledem k tomu, že se Rakousko ocitlo v politické izolaci západních zemí.¹⁹ Kasal ovšem zdůrazňoval, že cesta je partnerskou návštěvou u rakouské ÖVP. Rakouský kancléř Schüssel při jednáních s Kasalem také znovu potvrdil, že Rakousko bude podporovat rozšíření EU a že „*očekává vynikající vztahy s Prahou*“. Zároveň však opatrně naznačil, že na tzv. Benešovy dekrety „*je třeba pohlížet optikou moderního pojetí lidských práv, a jinak, než před několika desítkami let*“ (Česká zahraniční politika, 18. 2. 2000).

V rekapitulované kontroverzi tak byly pojmenovány dva nejozřejavější problémy vzájemných vztahů, jejichž řešení se v souvislosti se vzestupem Haiderova vlivu v Rakousku zkomplikovalo. Zatímco oficiální rakouská politika nedávala do souvislosti zrušení tzv. Benešových dekretů (jejichž současná neplatnost – „vyhaslost“ – byla uznána i českou stranou s tím, že zůstávají součástí českého právního řádu) a přistoupení k EU,²⁰ Haider tak před ustavením vládní koalice s lidovci učinil a zrušení dekretů výslovně požadoval. Rakouská ministryně zahraničí Benita Ferrero-Waldnerová musela proto vyvracet české obavy a ujišťovala svého rezortního kolegu, že praktické kroky rakouské politiky prokážou její kontinuitu. Učinila tak dokonce v okamžiku, kdy jí byl oficiálně oznámen postoj české vlády „*omezit česko-rakouské kontakty na nejvyšší úrovni, především pak kontakty se členy vlády, kteří reprezentují FPÖ*“ (Česká zahraniční politika, 18. 2. 2000).

Při hodnocení zmíněného postoje České republiky vůči Rakousku v rámci české zahraniční politiky směřující do EU docházejí čeští historici i analytici mezinárodních vztahů k celkově pozitivnímu závěru: „*Vládní integrační politika narážela během jednání o vstupu do EU především u svých sousedů na některá kontroverzní politická témata... podařilo se jí [je – poznámka autorky] však... oddělit od integrační politiky a ponechat ji na úrovni bilaterálních vztahů s Německem a Rakouskem*“ (Černocho, 2004, s. 28). Mírný kriticismus zazněl však vůči české tendenci „*v některých otázkách... se stáhnout na ryze národní pozice a tvrdošjně je bránit bez ohledu na širší dopady. Takové sporné postoje v zahraniční politice se však projevovaly především v rámci bilaterálních vztahů*“ (Černocho, 2004, s. 28). Postoj české politiky k Rakousku jako k možnému smluvnímu partnerovi širší středoevropské spolupráce (k rakouskému návrhu „*zpožděného a zájmovou rozdílností zatíženého*“ Regionálního partnerství) je pak většinou charakterizován jako „*opatrný*“, a to „*vzhledem ke kolísavé úrovni vztahů s Rakouskem a k opětovným snahám radikálních kruhů ve Vídni podmiňovat proces rozšíření EU ústupky z české strany – ať už v otázce jaderné elektrárny Temelín nebo ve vztahu k sudetským Němcům*“ (Handl, 2004 b, s. 61). Nejkritičtěji posuzuje stanovisko České republiky k protirakouským „sankcím“ Miroslav

Kunštát: „... česká politika si tím do jisté míry sama přivodila následující krizi ve vztahu k Vidni“ (Kunštát, 2004, s. 87).

TEST NORMATIVNÍ PERSPEKTIVY

Podíváme-li se blíže na normativní argumenty zastánců a odpůrců „sankcí“ v České republice, je možné konstatovat, že se zde střetává důraz na hodnoty nadnárodního společenství s důrazem na suverenitu národního státu v nadnárodním společenství. Zastánci „sankcí“ interpretují nadnárodní (evropské) hodnoty jako určující i pro zájmy jednotlivého národního státu, zatímco jejich odpůrci zaujímají opačný postoj, čili nadřazují suverenitu národního státu (nepřipouštějí zasahování do vnitřních záležitostí členského státu ze strany EU) evropským hodnotám.²¹

Zpočátku nejrazantněji se na ochranu evropských hodnot jako na důvod podpory „sankcí“ proti Rakousku odvolával prezident Václav Havel, například ve stanovisku z 1. 2. 2000. Zároveň se zde zmínil o souvislosti s připravovaným přistoupením České republiky k Evropské unii a uvedl, že se Haider projevuje „ostře protievropsky“ a že jeho výroky jsou v rozporu s „principy, na nichž byla společná Evropa po druhé světové válce vybudována... i se základními principy demokracie a lidských práv“.²² Patřil také k politikům, kteří systematicky budovali v zahraničí obraz České republiky jako součásti Evropy a definoval „evropské hodnoty“ v podstatě shodně s výše zmíněnými oficiálními texty EU jako „respekt k jedinečné lidské bytosti, k jejím svobodám, právům, i k její důstojnosti; princip solidarity, rovnost před zákonem a právní stát; ochrana všech typů menšin; demokratické instituce; oddělení moci zákonodárné, výkonné a soudní, pluralitní politický systém; úcta k soukromému vlastnictví i podnikání a tržní ekonomika; rozvoj občanské společnosti“ (Z Havlova projevu před Evropským parlamentem dne 16. 2. 2000, citováno dle Havel, 2005, s. 86–87).

V argumentaci tohoto konkrétního zahraničněpolitického rozhodnutí z února 2000 se V. Havel proto ostře lišil od dalšího, jinou normativní rovinu (suverenitu státu) hájícího V. Klause a docházelo zde ke směřování zmíněné normativní argumentace s instrumentálním důrazem na „ochranu národních zájmů“.

Test normativní perspektivy ukázal tedy dvojí možnou interpretaci motivů českých politiků, a to jak s důrazem na „sdílení evropských hodnot“ (argumentace proevropská, integrační), tak i na ochranu obecnějších principů mezinárodního práva (argumentace euroskeptická, protiintegrační). Je nezpochybnitelným faktem, že v konkrétním jednání české politiky pak (alespoň dočasně) převládla motivace první (Česká republika se k „opatřením“ připojila).

TEST PERSPEKTIVY LIBERÁLNĚ-MEZIVLÁDNÍHO PŘÍSTUPU – OCHRANA NÁRODNÍHO ZÁJMU JAKO ZLEPŠENÍ VYJEDNÁVACÍ POZICE?

Výrazně „protisankční“ ODS sice zdůrazňovala „právo každého státu ustanovit si vládu na základě výsledků voleb“ (normativní argumentace), zároveň ovšem vyjádřila svou „připravenost... bránit se všem krokům, které by znamenaly ohrožení českých národních zájmů“ (Z prohlášení stínového ministra zahraničí za ODS Jana Zahradila, citováno dle Česká zahraniční politika, 7. 2. 2000). Mezi takové kroky počítala i zrušení tzv. Benešových dekretů. Vedení ODS dalo jasně najevo, že „požadavky sudetských Němců jako právo na vlast či jejich odškodnění jsou pro stranu naprosto nepřijatelné“ (například předseda poslanecké frakce Vlastimil Tlustý), natož jejich uvádění do souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

Na tomto stanovisku se shodly s mírnými nuancemi všechny demokratické parlamentní strany, včetně KDU-ČSL. Unionisté například navrhovali, aby se Rakousko přihlásilo k česko-německé deklaraci z roku 1997, tedy k závazku „nezatěžovat budoucí vztahy odkazy na minulost“. Také předseda KDU-ČSL prohlásil, že „zrušení dekretů nepřipadá pro lidovce v úvahu“ (Česká zahraniční politika, 20. 2. 2000). Společné oficiální stanovisko

české politiky by se dalo shrnout pod heslo: dekrety patří minulosti, ale není třeba je rušit. Nebo: do EU jediné s dekrety. Také jakékoli restituční nároky odsunutých Němců, kteří se stali občany Rakouska až po druhé světové válce, tzv. Novorakušanů,²³ oficiální česká vládní politika striktně odmítala (a v těchto bodech se zcela shodovala s formálně opoziční Občanskou demokratickou stranou).

Zároveň česká strana nárokovala a očekávala dlouho odkládané odškodnění občanů České republiky nuceně nasazených na práci do nacistické Třetí říše, zahrnující tehdy i Rakousko. Odmítala zejména stavění naroveň situace německých (a tedy i rakouských) válečných zajatců s „*lidmi, kteří byli deportováni na nucené práce do Německa*“ (*Česká zahraniční politika, 21. 2. 2000*).²⁴

Tato pozice byla hájena argumenty stavícími národní zájem České republiky (zachovat právní kontinuitu, která by byla zrušením dekretů narušena) nad zájem přistoupení k Evropské unii, který byl deklarován jako prioritní národní zájem už v době koaliční vlády ODS, KDU-ČSL a Občanské demokratické aliance (ODA), (*Prohlášení vlády ČR z roku 1996*),²⁵ jakož i nad zájem zlepšit bilaterální vztahy s Rakouskem. Dá se tedy důvodně předpokládat, že motivem zde bylo především zlepšení celkových vyhlídek na posílení vyjednávací pozice tím, že se zabrání přenosu problematiky bilaterálních vztahů na evropskou úroveň, a demonstrací nepřijatelnosti spojování obou ožehavých problémů (dekretů a Temelína) s přistoupením k Evropské unii.²⁶

Test liberálně-mezivládního přístupu ukázal, že přesto, že se střetávaly argumenty stavící český národní zájem v tomto konkrétním případě (právní kontinuitu, a tedy do EU s dekrety) s dlouhodobou prioritou českého národního zájmu vstoupit do EU, a to co nejdříve, dostalo se sluchu (a to i ze strany Evropské komise) kompromisnímu výkladu, který ponechal sporné otázky mezi Českou republikou a Rakouskem na bilaterální úrovni. Došlo tedy ke zlepšení vyjednávací pozice České republiky a lze předpokládat, že k tomu přispělo i české připojení se k většinovému stanovisku evropské čtrnáctky vůči Rakousku.

DOŘEŠENÍ ODŠKODNĚNÍ ČESKÝCH OBČANŮ RAKOUSKEM

Přestože i tento problém spadal (z českého pohledu) do oblasti bilaterálních vztahů, právě v době „sankcí“ proti Rakousku bylo dosaženo prvních hmatatelných výsledků snahy o výplatu odškodnění českých občanů (a občanů dalších zemí střední a východní Evropy), kteří byli deportováni v době druhé světové války na území dnešního Rakouska a byli nuceni pracovat v mnohdy nedůstojných podmínkách pro nacistické válečné hospodářství. Došlo tak k podstatnému pokroku v dlouhodobém a složitém procesu odškodňování obětí nacistických zločinů a na řadu se i v Rakousku dostaly oběti nucené a otročké práce, přičemž nelze opominout, že se na tomto pokroku podílela mezinárodní izolace a zesílený tlak médií na Rakousko, takže se stalo „*bezpochyby ochotnější jednat a platit*“ (*Gehler, 2002, s. 445*).²⁷ Ještě v dubnu 2000 chtělo Rakousko odškodňovat za války nuceně nasazené Čechy na jeho území pouze ve výjimečných případech, jak vyplynulo z jednání o odškodnění, která probíhala mezi Německem, Rakouskem, americkými právníky zastupujícími soukromé osoby, zástupci židovských organizací a střeoevropských a východoevropských států v Berlíně (*Rozhovor hlavního vyjednávače o odškodnění Jiřího Šitlera pro Lidové noviny, citováno dle Česká zahraniční politika, 20. 4. 2000*).²⁸ Situace se změnila po schválení zřízení nadace německých podniků pro odškodnění a po projednání německým Spolkovým sněmem, takže od května probíhala česká jednání i s Rakouskem „opravdu korektně a věcně“, postupovala rychleji než předchozí jednání s Německem a také dříve dospěla k dohodě.²⁹

Zákonem z 8. 8. 2000³⁰ zřídilo Rakousko Fond pro odškodnění (Rakouský fond smíření) a po podpisu dohod se státy střední a východní Evropy a USA a po zajištění financí pro fond vstoupil v platnost dne 27. 11. 2000.³¹ Týkalo se to občanů šesti evropských států – Běloruska, České republiky, Maďarska, Polska, Ruské federace a Ukrajiny – a USA.

Fond disponoval finančními zdroji ve výši 6 miliard šilinků, které poskytl rakouský stát, obchod a průmysl. Platby se netýkaly pouze těch, kteří už byli nebo budou odškodněni z německého Fondu Připomínka, odpovědnost a budoucnost. Celé vyrovnání mělo být dokončeno do dvou let od vstupu zákona v platnost.³² Odškodnění českým občanům bylo vyplaceno – podobně jako občanům dalších 59 států – do konce roku 2005 (respektive v případě České republiky ještě o rok dříve), kdy Rakouský fond smíření ukončil svou činnost a zbytkovou agendu předal Fondu budoucnosti.³³

EPILOG: KONEC „OPATŘENÍ“ PROTI RAKOUSKU A DOVRŠENÍ PŘISTOUPENÍ ČESKÉ REPUBLIKY K EVROPSKÉ UNII

Zvláštní situace diplomatické izolace Rakouska ze strany EU ovšem netrvala dlouho a „sankce“ proti Rakousku byly už v říjnu 2000 odvolány. Stalo se tak na doporučení tzv. Rady moudrých, která dospěla k závěru, že by další uplatňování „sankcí“ působilo kontraproduktivně, protože by posilovalo rakouský nacionalismus tím, že by „opatření“ byla „chybně vykládána... jako sankce namířené proti rakouským občanům“ a že by zvýšila „sensibilitu vůči společným hodnotám států EU“, a to nejen v Rakousku (Gehler, 2005, s. 898).³⁴ Zároveň zpráva vystavila rakouské vládě dobré vysvědčení v dodržování občanských práv a svobod. Rakousko tedy podle ní „neporušilo evropské hodnoty“, nicméně FPÖ byla kvalifikována jako pravicově populistická strana s „radikálními elementy“, jejíž vývoj musí být dále sledován, protože vzbuzuje „vážné obavy“ (Gehler, 2005, s. 896–899).³⁵

Dopad českého postoje k Rakousku v roce 2000 se pak projevil v následujících dvou letech novým oživením problémů tzv. Benešových dekretů i Temelína. První z nich na čas překročil rámec bilaterálních vztahů a z iniciativy Evropského parlamentu byla zpracována právní expertiza o jejich slučitelnosti s členstvím České republiky v Evropské unii. Zpráva (tzv. Froweinova zpráva) ze září 2002 (*EP-Gutachten, 2002*) nicméně konstatovala, že dekrety „nepředstavují z hlediska právního žádnou překážku přistoupení ČR k EU“. Z dalších dvou posudků k tzv. Froweinově zprávě byl o poznání kritičtější posudek Ulfa Bernitze, kladoucí důraz na dodržování principu rovných práv všech občanů Unie na území České republiky. Návrat na bilaterální rovinu ani v případě dekretů, ani v případě Temelína (kde od podpisu dohody z Melku v prosinci 2000 přetrvávají rozdílné interpretace textu a dodržování dohody) zatím nevyřešil tyto stále se vracějící problémy vzájemných vztahů ani po vstupu České republiky do Evropské unie.

Rozvíření obou problémů nemělo bezprostřední dopad na pozici České republiky v Unii. Naopak výsledky voleb v Německu a také předčasných voleb v Rakousku přinesly pokles vlivu pravicového populismu, v Rakousku ztratili Svobodní v listopadových volbách více než 16 % oproti volbám z roku 1999³⁶ (v Německu G. Schröder těsně uhájil funkci spolkového kancléře před E. Stoiberem). Hlasování v Evropském parlamentu schválilo přístupovací smlouvy pro 10 kandidátů v dubnu 2003. Česká republika ovšem dostala nejméně hlasů ze všech kandidátů při schvalování rozšíření EU (39 poslanců bylo proti – z toho deset poslanců CSU a osm CDU z klubu Evropské lidové strany, pro bylo 489 poslanců z 565 hlasujících). Nicméně souhlas většiny EP – a to včetně rakouských poslanců z FPÖ (Handl, 2003, s. 75) – zajistil další postup přistoupení, tedy podpis *Smlouvy o přistoupení* na summitu v Athénách dne 10. 4. 2003. Od podzimu roku 2002 byl také patrný „vstřícnější a aktivnější český postoj“ k rakouskému projektu Regionálního partnerství (Kiss – Königová – Luif, 2003; Moravcová, 2004; Poláčková, 2004, s. 48). Nepotvrdily se ani obavy z negativního vlivu znovu otevřeného problému minulosti na výsledky referenda o vstupu do EU ve středoevropských a východoevropských zemích. Procenta kladných hlasů byla sice nejvyšší na Slovensku (92,46 %), v Litvě (89,9 %), ve Slovinsku (89,6 %) a v Maďarsku (83,7 %), vysokých procent však dosáhla i v Polsku (77,4 %) a v České republice (77,3 %), (*Lidové noviny, 16. 6. 2003*).³⁷ Při ratifikaci *Smlouvy o přistoupení* v rakouské Národní radě v prosinci 2003 ovšem hlasovali poslanci FPÖ proti (2 ze 183). Současně Národní rada ve dvou usneseních vyjádřila přání, aby vláda

vedla nadále s českou stranou diskuzi o problematice tzv. Benešových dekretů (a prezentovala rakouské přání odstavit Temelín z provozu), (*Poláčková, 2004, s. 56*).

* * *

Stanovené hypotézy zkoumaly argumentaci českých politických představitelů při zdůvodňování připojení se České republiky k „opatřením“ evropské čtrnáctky vůči Rakousku pod zorným úhlem dvou teoreticky podložených perspektiv:

1) normativní, která dále rozlišovala:

- a) argumentaci, svědčící o pojetí Evropské unie jako normotvorného nadnárodního subjektu, tedy o sledování „logiky vhodnosti“ při adaptaci na toto prostředí (europeizaci), to jest upřímnou ochranu evropských hodnot,
- b) argumentaci, vycházející z ochrany suverenity státu, tedy jeho práva sestavit vládu, vzešlou z demokratických voleb a obracející se proti zásahům nadnárodního společenství;

2) liberální mezivládní perspektivy kalkulovaného národního zájmu, jímž bylo úspěšné dovršení přistoupení k Evropské unii.

Ukázalo se, že česká politika byla ve formulaci argumentů pro nebo proti připojení se k „opatřením“ proti Rakousku nejednotná a diferencovaná nejen podle stanoviska k základní otázce této stati (byla motivem ochrana evropských norem, nebo kalkulovaný národní zájem?), ale i podle postojů k evropské integraci. Prointegrační postoj vedl k razantnějšímu důrazu na společné stanovisko s většinou členských států Unie, tedy pro „opatření“. Euroskeptický postoj vedl ke zdůrazňování suverenity národního státu vůči nadnárodnímu společenství, tedy proti „opatřením“. Výjimkou bylo vnímání otázky suverenity národního státu jako „překonané“ vývojem evropské integrace (Pavel Telička).

1) Normativní zaměření argumentace tak bylo spojeno s „logikou vhodnosti“ jak v případě stanovisek prosankčních (a: důraz na *společenství hodnot*), tak i protisankčních (b: důraz na jiné *obecně platné normy*). Relativní váha „logiky výhodnosti“ při argumentaci normami se nedá přesněji určit, to znamená, zda byly poukazy na „normy“ používány účelově. V motivaci české zahraniční politiky pro připojení se k „sankcím“ proti Rakousku hrála jistě svou roli. Vzhledem k výše řečenému by však bylo nutné provést hlubší analýzu i jiných „případů“ zahraničněpolitického rozhodování, odvolávajícího se na „evropské normy“. Výsledky této studie jsou tedy pouze částečné a předběžné.

2) Argumenty používané pro posílení vyjednávací pozice vůči EU (*národní zájem*) je možné interpretovat jak z perspektivy „logiky výhodnosti“, tak i z liberální mezivládní perspektivy. V obou případech jsou základem prokazatelnější interpretace rozhodování české zahraniční politiky. Vysvětluje to i skutečnost, že na platformě více či méně razantního důrazu na ochranu „národních zájmů“ (přistoupení ano, ale při zachování jen v kodaňských kritériích postulovaných podmínek, tedy bez plnění dalších dodatečných požadavků) se česká politická reprezentace shodla. Tato perspektiva je také schopna postihnout i českou stranou pozitivně vnímanou maximalizaci „užitku“, plynoucího z posílení vyjednávací pozice, a to nejen při přístupových jednáních s EU, ale i při konkrétním jednání s Rakouskem o odškodnění obětí nucené práce v době nacionálního socialismu.

Je ovšem nutné zdůraznit, že výsledky testování obou perspektiv (normativní a instrumentální) se týkají pouze „argumentace“ používané politiky při zdůvodňování svých rozhodnutí a nelze je přeceňovat. Případné korekce by mohlo přinést například použití jiného teoretického rámce.

¹ Pojem normy je zde používán ve smyslu anglického výrazu rules, tedy pravidel jak právní povahy, tak i norem nelegislativních a nepsaných.

² Článek 7 (Amsterodamská smlouva, 1997, s. 11) předpokládá jednomyslné rozhodnutí Evropské rady o návrhu jedné třetiny členských států nebo Komise a po souhlasu dvou třetin poslanců Evropského parlamentu,

- kteří musejí představovat většinu jeho členů. Na úrovni Rady EU je pak třeba kvalifikované většiny k přijetí sankcí, které mohou zahrnovat pozastavení hlasovacích práv v Radě i pozastavení práv v rámci agendy ES (Fiala – Pitrová, 2003, s. 149). V následující úpravě z Nice byla pak posílána pravomoc Evropského parlamentu (může podávat i návrh na hlasování o případných sankcích), avšak podstata mechanismu zůstala zachována (Fiala – Pitrová, 2003, s. 672).
- ³ Charta základních práv Evropské unie byla slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Evropskou komisí a Radou ministrů jako samostatný dokument, který se však nestal součástí evropského právního řádu. Její právní zakotvení měla posoudit až mezivládní konference v roce 2004. V souvislosti se zpomalením procesu ratifikace evropské ústavy po nizozemském a francouzském „ne“ v létě roku 2005 proto dosud evropská ústavní smlouva nevstoupila v platnost.
- ⁴ Jörg Haider se vyjadřoval v tomto duchu: Pokud Česká republika nezruší tzv. Benešovy dekrety a nepozastaví také výstavbu jaderné elektrárny Temelín, bude FPÖ usilovat o rakouské veto jejího přistoupení k EU. Tyto výroky vedly podle některých rakouských autorů k vyhocení českého stanoviska, a tedy k připojení se k „sankcím“ (viz Gehler, 2002, s. 446). FPÖ také podala v Národní radě v letech 1997–1999 minimálně šest návrhů usnesení, které by podmínily české a slovenské přistoupení k EU zrušením „těch částí zákonů, které porušují základní lidská práva“ (Lugmayr, 2003, s. 249).
- ⁵ Jedním z důsledků „rakouské krize“ bylo i další upřesnění mechanismu vyhlášení „sankcí“ v článku 7 v návrhu ústavy: rozhodnutí o jasném hrubém porušení základních principů Unie a vyhlášení sankcí může učinit Rada čtyřpětinou většinou členů, a to po souhlasném stanovisku Parlamentu k odůvodněnému návrhu třetiny členských států, Parlamentu nebo Komise. Také zde platí, že „obviněný“ členský stát musí být slyšen a může být zadáno vypracování posudku nezávislými osobami (Communication from the Commission..., 2003).
- ⁶ Společné prohlášení rakouského kancléře Wolfganga Schüssela a vicekancléřky Susanne Riessová-Passerové (FPÖ) v polovině února 2000 uvádělo, že nová vládní koalice „nebude spojovat odškodnění totálně nasazených za druhé světové války s otázkou tzv. Benešových dekretů“ (Česká zahraniční politika, 16. 2. 2000). Významné bylo, že prohlášení spolupodepsala členka Svobodné strany Rakouska.
- ⁷ „Společenství hodnot“ nebo „liberální komunita“ ve vztahu k EU je pojem používaný zejména sociologickým institucionalismem, vycházejícím z konstruktivismu (Beneš, 2005, s. 15).
- ⁸ Srovnaj Havlův projev před Evropským parlamentem dne 16. 2. 2000 (citováno dle Havel, 2005), prohlášení stínového ministra zahraničí za ODS Jana Zahradila (citováno dle Česká zahraniční politika, 7. 2. 2000) a Českou zahraniční politiku, 20. 2. 2000.
- ⁹ „Preference státu reprezentují zájmy celé struktury společnosti a v tomto smyslu státní úředníci definují preference státu a jednají cílevědomě ve světové politice podle těchto zájmů... omezení jen tlakem působeným preferencemi ostatních států.“ (Základní charakteristiku liberálně-mezivládního přístupu k evropské integraci srovnaj Drulák, 2003, s. 193.) Základem integračního modelu je vyjednávací proces mezi jednotlivými vládami a „agregací požadavků nejvýznamnějších sil na domácí politické scéně... na národní úrovni vzniká národní zájem“. Posuny evropské integrace tak vycházejí z dosaženého kompromisu mezi národními zájmy členských států Unie.
- ¹⁰ K metodologickým problémům hodnocení jednání států podle norem a empirického popisu přítomnosti norem v systému vůbec souhrnně viz Herrmann, 2002, s. 128–130. Jednou z těchto metod je i empiricko-kognitivní koncept, studující prohlášení a volby aktéra, z něhož jsem zde vycházela.
- ¹¹ Základní krédo těchto autorů, tedy že „lidské jednání se řídí pravidly vhodného, nebo příkladného chování, organizovaného v institucích... respektive že se aktéři snaží dostat závazkům vtěleným do rolí, identit a členství v politickém společenství... a dodržovat ethos, praktiky a očekávání těchto institucí“, se sice nezměnilo, nejnověji však hledají možnou „harmonizaci rozdílné logiky akcí (vhodnosti x výhodnosti)“ (March – Olsen, 2004, s. 2). A zdůrazňují, že „variance a změny relativního významu obou logik chování mohou být důsledkem variací a změn zdrojů, které jsou státům k dispozici – zda jednat v souladu s pravidly vhodnosti nebo kalkulovaného vlastního zájmu“ (March – Olsen, 2004, s. 21). „Logika výhodnosti“ tak může být volena i proto, že se dá snadněji použít k ospravedlnění rozhodnutí: „Je snadnější zdůvodňovat chování podle jednoho či druhého zájmu než interpretovat chování jako vhodné jednoduše proto, že normy vhodnosti jsou kolektivní, veřejně známé a poměrně stabilní.“ (March – Olsen, 2004, s. 22.)
- ¹² Analýza argumentace může být pouhým doplňkem případného zkoumání zahraničněpolitického chování politické reprezentace, a proto má omezenou vypovídací hodnotu. Váha, která je této hodnotě připisována, závisí na teoretické koncepci daného autora (srovnaj poznámku 11). Zde použitá metoda empiricko-kognitivního konceptu je aplikována pouze ilustrativně a výsledky této analýzy jsou tedy jen předběžné. Ostatně na úskali odhalování motivace zahraničněpolitického jednání citovaný autor upozorňuje: „... aktéři mají sklon mást ostatní aktéry ohledně své motivace“ (Herrmann, 2002, s. 130).
- ¹³ Sociální demokraté získali 33,15 % voličských hlasů, jejich koaliční jednání s lidovci však ztroskotala. Počet mandátů v Národní radě umožňoval ÖVP a FPÖ pohodlnou většinu hlasů (104 ze 183), avšak ke změně Ústavy neměli potřebnou dvoutřetinovou většinu (Gehler, 2005, s. 876).
- ¹⁴ Celý text prohlášení viz <http://www.portugal.ue-2000.pt>. K „sankcím“ existuje rozsáhlá literatura, včetně právních rozborů – souhrnně například Neuhold, 2000; Gehler, 2002; Gehler, 2005.
- ¹⁵ Varování přišla už na zasedání Rady EU v Tampere v říjnu 1999 nebo na summitu OBSE v Istanbulu v listopadu 1999 (tlumočil je lucemburský premiér Jean-Claude Juncker nebo francouzský prezident Jacques Chirac). Nejagilnější se pak o zavedení „sankcí“ zasazovala Belgie (v obavách z „příkladu“ využitelné-

- ho vlastními pravicovými populisty), jakož i německý spolkový kancléř Gerhard Schröder. Proti byl bavorský šéf CSU Edmund Stoiber. Belgický odpor vůči zařazení FPÖ do vlády se projevil i v bezpečnostní oblasti; Belgie vypověděla na schůzce ministrů obrany EU v portugalské Sintře v únoru 2000 bilaterální vojenskou spolupráci s Rakouskem (Gehler, 2005, s. 878–883).
- ¹⁶ Celý text prohlášení viz <http://www.mzv.cz/archiv/enprohlas/vyvojrakousko> (10. 9. 2006).
- ¹⁷ David, Martin: Die EU als Wertegemeinschaft? Die „Massnahmen“ der EU-Staaten gegenüber Österreich und die österreichisch-tschechischen Beziehungen. Rukopis referátu, říjen 2000. Citováno dle Gehler, 2002, s. 446.
- ¹⁸ Podezíravost oficiální české politiky potvrzuje podle názoru M. Davida i prohlášení prezidenta Václava Havla, jinak známého spíše vstřícností k morálním závazkům, plynoucím z minulosti, který vysvětloval český postoj „vysokou citlivostí ČR vůči všemu, co může ohrozit mírový život v Evropě... vzhledem k tomu, že patřila k státům konfrontovaným s výsledky Mnichovské dohody 1938“. Nejenegergičtější ovšem podporoval „sankce“ EU proti Rakousku premiér Miloš Zeman, který dokonce požadoval – i kvůli kauze Temelín –, aby „sankce“ EU trvaly po celou dobu setrvání Svobodných v rakouské vládě (Gehler, 2002, s. 446).
- ¹⁹ Nejostřeji kritizoval Kasalovu návštěvu v Rakousku M. Zeman, který se dal v Ostravě dne 18. 2. 2000 slyšet, že „pokládá návštěvu pana Kasala za politickou neobratnost... a to nechce vyjadřovat ostřejší soudy“. Upozornil také na to, že Kasalova návštěva byla vůbec první návštěvou zahraničního politika u nové rakouské vlády (Česká zahraniční politika, 18. 2. 2000).
- ²⁰ Telefonické ujištění rakouské ministryně zahraničí Benity Ferrero-Waldnerové (ÖVP) ministři zahraničí České republiky Janu Kavanovi, že Rakousko odmítá „jakékoliv propojování vstupu ČR do EU s problémy společné minulosti“. Uznala také, že ve vládním prohlášení je „pasáž, kterou lze interpretovat opačně“, vysvětlila ale, že je to pouze „nešikovností této formulace“ (Česká zahraniční politika, 17. 2. 2000).
- ²¹ Jak V. Havel, tak i M. Zeman prohlásili, že „se domnívají, že postoj zemí EU není zasahováním do vnitřních záležitostí Rakouska a nepřímo odsoudili postoj ODS a především jejího předsedy Václava Klause, podle kterého je vláda se Svobodnými menší zlo než bezprecedentní zasahování do záležitostí Rakouska ze strany zemí EU“ (Česká zahraniční politika, 2. 2. 2000).
- ²² „Evropská unie, jejíž součástí se chce stát i Česká republika, je založena na sdílení společných hodnot, vzájemné úctě a respektu a nemůže tudíž nečinně přihlížet nástupu nebezpečného extremismu“ (Tiskové prohlášení mluvčího prezidenta L. Špačka z 1. 2. 2000, citováno dle Česká zahraniční politika, 2000).
- ²³ K termínu Novorakušané, užívanému českou politikou souběžně s termínem sudetští Rakušané, a k jeho významovému posunu vůči rakouským tiskem, užívanému termínu Starorakušané, to jest patřící k Rakousku už v 19. století, srovnej Kunštát, 2004, poznámka 18, s. 90.
- ²⁴ Ministr Jan Kavan v rozhovoru pro Právo: „... žádné restituční nároky Vídně nepřicházejí v úvahu“. Podle českého názoru veškeré restituční nároky byly uzavřeny smlouvou z roku 1974. V textu se dále uvádí, že „byla také odložena jednání historiků a expertů v jakési právně-historické komisi“, na nichž se Kavan a Schüssel dohodli rok před tím na zasedání Středoevropské iniciativy.
- ²⁵ Ve vládním prohlášení z roku 1996 tak vedle sebe stály dva rozporné principy: na jedné straně interpretovat národní zájem o zakotvení ve stabilním společenství, které je i hospodářsky motivovanou pragmatickou nutností, a vyjednat podmínky přistoupení „zodpovědně“, na druhé straně vyjádřit připravenost „přijmout zásadní principy evropské integrace v podobě, jaká bude v té době existovat“ (Programové prohlášení vlády České republiky 1996, citováno dle Černocho, 2004, s. 20–21).
- ²⁶ Negociační proces o přistoupení významně pokročil právě v roce 2000 a jistě hrálo svou roli i to, že se česká politika obávala, že by avizovaný důraz některých politických sil v Rakousku na ochranu životního prostředí, respektive na jadernou bezpečnost (Temelín) a na ochranu lidských práv (problém tzv. Benešových dekretů) mohl „jednání prodloužit a zkomplikovat“ (Černocho, 2003 a, s. 94).
- ²⁷ Michael Gehler na tomto místě uvádí i pravděpodobnou existenci „určité dohody“ Haidera se státním departementem při návštěvě USA počátkem února 2000 (že zmírní svou rétoriku: ostatně už na podzim roku 1999 se v USA v tisku omluvil za své výroky o období nacismu, „které se mohly dotknout obětí nacismu“). Dále se zmiňuje i o souvislosti oficiálního prohlášení USA, že „sledují situaci v Rakousku a zvažují zaujetí stejného stanoviska jako 14 členských států EU“, a aktivit advokáta obětí Američana Ed Fagana ve Vídni s pověřením Marie Schaumayerové rakouskou vládou zahájit přípravy odškodnění v této době.
- ²⁸ Záležitosti odškodnění nuceně nasazených na území dnešního Německa převzal v této době Česko-německý fond budoucnosti.
- ²⁹ Rozhovor s Jiřím Šitlerem, vedoucím Odboru střední Evropy Ministerstva zahraničních věcí České republiky. České slovo, 31. 5. 2000.
- ³⁰ Zákon z 8. 8. 2000 zřizoval Fond pro odškodnění a už v jeho názvu bylo vyjádřeno, že ze strany Rakouska jde o „dobrovolné“ platby (Bundesgesetz über den Fonds für freiwillige Leistungen der Republik Österreich an ehemalige Sklaven- und Zwangsarbeiter des nationalsozialistischen Regimes, 180/A, Bundesgesetzblatt I., Nr. 74/2000).
- ³¹ Fond pro odškodnění začal pracovat po inauguračním zasedání dne 20. 12. 2000. Odškodnění se týkalo cca 150 tisíc lidí, kteří se dožili dnešních dnů – do tehdejšího Rakouska bylo deportováno na nucené práce cca 1 milion cizích občanů. Fond při posuzování rozsahu odškodnění vycházel z expertizy komise historiků, která pracovala od roku 1998.
- ³² Ve Fondu pro odškodnění byli paritně zastoupeni z rakouské strany politici, obchodníci a průmyslníci (11 členů) a zástupci obětí (11 členů) v čele s předsedou jako 23. členem. Částky odškodnění byly určeny mezi

20 tisíci šilinky (nucená práce v zemědělství), 35 tisíci šilinky (nucená práce v průmyslu) až ke 105 tisícům šilinků za otrockou práci (Press Communiqué rakouského Ministerstva zahraničních věcí z 20. 12. 2000, <http://www.bmaa.gv.at/presseservice>).

- ³³ Celkem bylo vyplaceno 352 milionů eur, z toho cca 13 tisícům občanů České republiky připadly cca 3 miliony eur. Financovány byly i projekty humanitární a zdravotní, a to vždy ve spolupráci s partnerskými institucemi daného státu (podrobné informace o činnosti Fondu pro odškodnění viz Halbjahresbericht des Kuratoriums des Österreichischen Versöhnungsfonds, Dezember 2005, <http://www.austria.gov.at>).
- ³⁴ Zpráva komise (kterou tvořili bývalý finský předseda vlády Martti Ahtisaari, německý profesor mezinárodního práva Jochen Frowein a bývalý španělský ministr zahraničí a evropský komisař Marcelino Oreja) byla předložena francouzskému prezidentovi J. Chiracovi, hlavě tehdy předsedajícího státu Evropské rady, dne 9. 9. 2000 a oficiálně byla „opatření“ proti Rakousku zrušena 12. září.
- ³⁵ Michael Gehler potvrzuje souvislost mezi dohodami o odškodnění otrocké a nucené práce v Rakousku z doby nacionálněsocialistického režimu, podepsané mezi Rakouskem, USA a čtyřmi východoevropskými státy dne 24. října, a tlakem vyvíjeným USA v době „sankcí“. Teprve po tomto podpisu byly vzájemné vztahy obou států normalizovány.
- ³⁶ Výsledky voleb do rakouské Národní rady dne 24. 11. 2002: ÖVP – 42,3 %; FPÖ – 10,16 %; SPÖ – 36,9 % (Gehler, 2005, s. 971–972).
- ³⁷ Je pravdou, že procento účasti voličů v referendu bylo spíše nízké, a to s výjimkou Malty, kde se zúčastnilo 91 % voličů, ano vyslovilo z nich „jen“ 53,7 %. Nejnižší volební účast mělo Maďarsko (45,5 %).

Literatura

- Amsterodamská smlouva (1997). Praha: Ministerstvo zahraničních věcí – Ústav mezinárodních vztahů, 1997.
- Baring, Arnulf (2000): Grosse Staaten agieren als Gesinnungspolizei. *Der Standard*, 20. 7. 2000.
- Beneš, Vít (2005): Sřtět hypotéz východního rozšíření Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, ročník 40 (2005), číslo 4, s. 5–27.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EiOP)*, Vol. 4 (2000), No. 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (10. 9. 2006).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union – Respect for and promotion of the values on which the Union based, COM(2003) 0606 final.
- Cowles, Maria G. – Caporaso, James A. – Risse, Thomas (eds., 2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca – New York: Cornell University Press, 2001.
- Černoch, Pavel (2003 a): Cesta do EU – východní rozšíření Evropské unie a Česká republika v období 1990–2004. Praha: Linde, 2003.
- Černoch, Pavel (2004): Česká integrační politika. In: Pick, Otto – Handl, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004, s. 15–30.
- Černoch, Pavel (2003 b): The Czech Republic and Austria – A Comparison. In: Gehler, Michael – Pelinka, Anton – Bischof, Günter (Hrsg.): *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2003, s. 403–409.
- Česká zahraniční politika. Dokumenty, 2000 a 2002, <http://www.mzv.cz>
- David, Martin (2003): Austrian-Czech Relations 2000–2003. In: Gehler, Michael – Pelinka, Anton – Bischof, Günter (Hrsg.): *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2003, s. 411–430.
- Drulák, Petr (2003): *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál, 2003.
- EP-Gutachten (2002): *Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, Arbeitsdokument: Gutachten zu den Benes-Dekreten und zum Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union*, Jochen A. Frowein, Ulf Bernitz, Lord Kingsland, Q.C.10-2002, http://www.europarl.eu.int/studies/benesdecrees/opinions_de.pdf (10. 6. 2003).
- Featherstone, Kevine – Radaelli, Claudio M. (2003): *The Politics of Europeanization*. London, 2003.
- Fiala, Petr – Pitrová, Markéta (2003): *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- Gehler, Michael (2002): *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU: Darstellung*. Innsbruck: Studienverlag, 2002.
- Gehler, Michael (2005): *Österreichs Aussenpolitik der Zweiten Republik*. Bd. 2. Innsbruck: Studienverlag, 2005.
- Handl, Vladimír (2004 a): Česká politika vůči Německu. In: Pick, Otto – Handl, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004, s. 71–81.
- Handl, Vladimír (2004 b): Politika sousedství a středoevropské spolupráce. In: Pick, Otto – Handl, Vladimír (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004, s. 57–63.
- Handl, Vladimír (2003): Rakouská bezpečnostní a vojenská politika a regionální vojenská spolupráce. *Mezinárodní vztahy*, ročník 38 (2003), číslo 4, s. 74–86.

- Havel, Václav (2005): Evropa jako úkol. Výběr z projevů 1990–2004. Praha: Úřad vlády ČR, 2005.
- Herrmann, Richard K. (2002): Linking Theory to Evidence in International Relations. In: Carlsnaes, Walter – Risse, Thomas – Simmons, Beth A. (eds.): Handbook of International Relations. London: Sage, 2002, s. 119–136.
- Hloušek, Vladimír – Sychra, Zdeněk (eds., 2004): Rakousko v evropské a středoevropské politice. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- Checkel, Jeffrey T. (2006): Constructivist approaches to European Integration. ARENA Working Papers, No. 6 (February 2006).
- Kiss, László – Königová, Lucie – Luif, Paul (2003): Die „Regionale Partnerschaft“: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 1 (2003), s. 57–76.
- Knill, Christoph – Lehmkuhl, Dirk (1999): Different Mechanism of Europeanization. European Integration online Papers (EiOP), Vol. 3 (1999), No. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-07a.htm> (10. 9. 2006).
- Kunštát, Miroslav (2004): Česko-rakouské paralely: sbližování sousedů, které není přímočaré. In: Pick, Otto – Handl, Vladimír (eds.): Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004, s. 83–90.
- Lugmayr, Martin (2003): Österreichische Innenpolitik und die EU-Osterweiterung. Eine Reise durch Mitteleuropa-Nostalgie, Ost-Phobie und strukturelle Handlungszwänge eines Kleinstaates. In: Gehler, Michael – Pe-linka, Anton – Bischof, Günter (Hrsg.): Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2003, s. 239–258.
- March, James G. – Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. ARENA Working Papers, No. 5 (1998), http://www.arena.uio.no/publications/wp98_5.htm (10. 9. 2006).
- March, James G. – Olsen, Johan P. (2004): The logic of appropriateness. ARENA Working Papers, No. 9 (2004), <http://www.arena.uio.no/publications/wp04/09.pdf> (10. 9. 2006).
- Moravcová, Dagmar (2004): Rakousko a Česká republika. Šance a limity regionálního partnerství v Evropské unii a oblast evropské bezpečnosti. In: Kotábová, Věra – Prázová, Irena – Schneider, Ondřej (eds.): Rozvoj české společnosti v Evropské unii. Díl II. Praha: Matfyzpress, 2004, s. 374–404.
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. International Organization, Vol. 51 (1997), s. 513–553.
- Moravcsik, Andrew – Vachudova, Milada (2003): National Interests, State Power, and EU Enlargement. East European Politics and Societies, Vol. 17 (2003), No. 1.
- Neuhold, Hanspeter (2000): Die Massnahmen der EU-14 gegen die österreichische Bundesregierung – Versuch einer Bilanz. In: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik. Wien, 2000, s. 53–60.
- Poláčková, Klára (2004): Česká republika v rakouské zahraniční politice. In: Hloušek, Vít – Sychra, Zdeněk (eds.): Rakousko v evropské a středoevropské politice. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 32–59.
- Schimmelfennig, Frank (2002): Liberal Community and Enlargement: an Event History Analysis. Journal of European Public Policy, Vol. 9 (2002), No. 4, s. 598–626.

Internet

- <http://www.austria.gov.at>
- <http://www.bmaa.gv.at>
- <http://eur-lex.europa.eu> (Smlouva o ústavě pro Evropu, Úřední věstník Evropské unie C 310, 16. 12. 2004).
- <http://www.mzv.cz>
- <http://www.parlament.gv.at>
- <http://www.vlada.cz>

Poznámka

Autorka děkuje za podnětné připomínky všem třem anonymním oponentům a redakci. Text vznikl v rámci širšího výzkumného záměru Univerzity Karlovy MSM 0021620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika.