
Odpovědnost pod tlakem: veřejná vykazatelnost během přistupování České republiky k Evropské unii v letech 1998–2000

TEREZA POSPÍŠILOVÁ*

Fakulta humanitních studií UK, Praha

Responsibility under Pressure: Public Accountability during the Czech Republic's Accession to the European Union in 1998–2000

Abstract: The aim of the article is to examine how a key principle of democratic government, public accountability, was applied during the process of the Czech Republic's accession to the European Union. The author analyses official documents and the public discourse in newspaper articles from the period between 1998 and 2000. She shows that the mechanism of accountability, which the European Commission introduced into the Czech political scene, was connected with the way in which the accession process was conceptualised as a set of technical tasks. She therefore argues that the European Commission introduced the 'technical' framework of the accession process, and she examines how this definitional framework was reflected in the public discourse. During the period under observation this framework was very influential; the Czech political scene also played a part in maintaining it and knew how to make strategic use of it. While the European Commission did contribute to establishing public accountability in the accession process, this accountability was only 'public' in the sense of its publicity, as the public at no point played a role in defining this framework. Although such discourse was specific to the period before the Czech Republic became a member of the EU, its general features are by no means a thing of the past. The conversion of political decisions into a 'technical' framework continues to be an effective means of dealing with complex social processes.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2006, Vol. 42, No. 2: 307–327

1. Úvod¹

Česká republika usilovala o členství v Evropské unii od počátku 90. let 20. století. Zpočátku to bylo součástí úsilí o začlenění do tzv. západního světa; v programových

* Veškerou korespondenci zasílejte na adresu: Mgr. Tereza Pospíšilová, Ph.D., Fakulta humanitních studií UK, U Kříže 10, 158 00 Praha 5–Jinonice, e-mail: tereza.pospisilova@fhs.cuni.cz.

¹ Tento článek vychází z mé doktorské práce [Vajdová 2004]. Ráda bych poděkovala Zdeňkovi Konopáskovi a Jiřímu Kabelemu, jejichž názory ovlivnily můj pohled na tuto problematiku.

prohlášení vlády můžeme sledovat, jak se úkol, nejprve nedílně spojený s členstvím v OECD, NATO a jiných světových institucích v rámci kapitoly „Zahraniční politika“, postupně konkretizuje a rozrůstá až do samostatné kapitoly vládního programového prohlášení v roce 2002. Vzhledem k tomu, že bylo členství v EU dlouho vnímáno politickou scénou i veřejností jako samozřejmý návrat z izolace komunistického systému do vyspělého světa, nebyla o podpisu Evropské (asociační) dohody ani o podání přihlášky do EU vedena veřejná diskuse; vyjednávání o vstupu od roku 1998 bylo potom prezentováno jako logický důsledek podání přihlášky. Hlavními aktéry procesu přistupování k Evropské unii byly česká vláda, Evropská komise a české politické strany. Veřejnost přišla ke slovu jen na závěr v referendu, poté, co byla na konci roku 2002 dojednána dohoda o přistoupení.

Cílem článku je podívat se na proces přistupování z hlediska jednoho z klíčových principů demokratické vlády – z hlediska veřejné vykazatelnosti. Vstup do EU byl jedním ze zásadních rozhodnutí nového demokratického státu a obvykle byl prezentován jako potvrzení nastoupené demokratické cesty. Proto je zcela namístě zkoumat, nakolik na něj lze vztáhnout demokratický ideál veřejné vykazatelnosti: bylo jednání české vlády ve veřejném diskurzu podrobena kritice, byl někdo volán k zodpovědnosti a měla snad taková kauza i reálný dopad, jako je odstoupení viníka? Odkud se braly informace a kritická hodnocení v procesu tak komplexním a obtížně srozumitelném, jako bylo přistupování k Evropské unii?

Proces přistupování byl velmi složitý, a proto obtížně kontrolovatelný. Jen málo aktérů na české politické scéně bylo schopno definovat, o co v procesu přistupování vůbec šlo, a co by tedy mělo být předmětem vykazatelnosti. Jedním z aktérů, který měl bezkonkurenční know-how i zájem proces přistupování kontrolovat, byla Evropská komise. V článku se proto zaměřuji na mechanismus vykazatelnosti, který na české veřejné (politické) scéně zavedla Evropská komise. Opírám se o analýzu oficiálních dokumentů a novinových článků z let 1998 až 2000 a ukazuji, že „technický“ rámec Evropské komise byl určitou tematizací vykazatelnosti – koho volat k odpovědnosti a za co – a že se specificky projevoval ve veřejném diskurzu.

Argumentuji, že svým definováním procesu přistupování přispěla Evropská komise k veřejné vykazatelnosti. Avšak tato vykazatelnost byla „veřejná“ jen ve smyslu publicity, protože veřejnost či občané se ve vyjednávacím rámci vymezeném Evropskou komisí nijak nepodíleli na určení toho, o co v procesu přistupování k EU šlo. Vliv rámce Evropské komise částečně vyplýval z toho, že v procesu přistupování byla dominantní stranou Evropská unie. Jeho význam však nebyl dán jen asymetrickým postavením aktérů. Česká politická scéna se na udržování „technického“ rámce Evropské komise podílela a uměla jej využívat. Zároveň si od něj uměla vytvořit strategický odstup v situaci, kdy to bylo politicky či diplomaticky výhodné.

2. Teoretický kontext článku a hlavní pojmy

2.1 Veřejná vykazatelnost a Evropská komise

V zastupitelských demokraciích jsou za hlavní mechanismus veřejné vykazatelnosti považovány volby [Dahl 1998]. Od ideální kontrolní funkce voleb je však poměrně daleko k realitě [Przeworski, Stokes, Manin 1999b; Fearon 1999; Maravall 1999]. Vláda má tendenci se od volebního mandátu odklonit, funkce voleb jako mechanismu hodnocení a sankce jsou oslabeny informační asymetrií mezi vládou a občany atd. Vláda by nebyla pod dostatečným dozorem bez obecnější veřejné kontroly, bez otevřenosti a dostupnosti informací, zkrátka bez „zveřejňování, které dovoluje sledovat a kritizovat vše, co není správné“ [Mill 1992: 27]. Vláda je vykazatelná (*accountable*), když občané umějí rozlišit reprezentativní vládu od vlády nereprezentativní [Przeworski, Stokes, Manin 1999a: 10]. Pojem veřejná vykazatelnost se obrací k veřejnosti, která je schopná posoudit jednání své vlády.

Veřejná vykazatelnost je tedy něco víc než vykazatelnost vlády parlamentu a nezajistí ji ani demokratické volby samy o sobě. Klíčovou roli hraje průběžná publicita informací a pluralita aktérů, schopných kriticky posoudit jednání vlády [viz Dahlov termín „polyarchie“, Dahl 1989]. Jedním z mála aktérů na české politické scéně, který byl schopen a připraven veřejně posuzovat jednání české vlády v procesu přistupování, byla Evropská komise. Obecně je tato důležitá instituce EU přitom terčem kritiky za nedostatek demokracie (tzv. demokratický deficit), a to kvůli jejímu vlivu na dění v EU bez přímé nebo zprostředkované demokratické legitimacy [Hix 1999; Höreth 1999; Christiansen 1997; Lodge 1994]. Evropská komise byla především od počátku 90. let 20. století často kritizována za příliš technický přístup k úkolům, za předcházení konfliktům, depolitizaci, nedostatek publicity a odtážitost od občanů Unie [Magnette 2001].

Výsledkem byly snahy Komise o větší informovanost a angažovanost veřejnosti v evropské politice. Veřejnost byla od roku 1992 prioritou Komise: byl jmenován první evropský komisař pro informace a komunikaci a rozpočet na informační aktivity Komise se mezi lety 1992 a 1998 zčtyřnásobil [Meyer 1999]. Reforma evropského vládnutí směrem k větší demokratičnosti byla jednou z priorit Komise Romana Prodiho od začátku jeho funkčního období v září 1999. Navržené reformy, jejichž cílem bylo získat větší důvěru občanů v evropskou úroveň správy a její instituce, obsahovala *Bílá kniha o evropském vládnutí* [Evropská komise 2001]. Dokument uvádí vykazatelnost (*accountability*) jako jeden z pěti principů „dobré vlády“, které jsou pro Unii „zvláště důležité“ [Ibid. 10].

V souvislosti se širší debatou o apolitickém způsobu práce Evropské komise se objevují úvahy o depolitizaci procesu rozšiřování Unie. Falkner a Nentwich [Falkner, Nentwich 2000] si všímají, že vyjednávání o vstupu byla Komisí vedena v kandidátských zemích jako „objektivní, apolitické cvičení“. Sedelmeier a Wallace [Sedelmeier, Wallace 1996] zase poukazují na „typický ekonomický model obchodního jednání“, který převládl při vyjednávání asociačních dohod s postkomunistickými zeměmi na počátku 90. let. Také Grabbe [Grabbe 1999] upozorňuje na technokra-

tický přístup a nedostatek politické debaty v tomto procesu. V českém kontextu na apolitičnost procesu přistupování k EU upozorňuje Konopásek [Konopásek et al. 2002].

2.2 Vykazatelnost (*accountability*) jako součást definičního rámce

V politologickém pojetí vypovídá *accountability* především o vztahu kontroly, o tom, zda je jeden aktér formálně zodpovědný druhému; v nějakém vztahu tedy může vykazatelnost být i chybět. Naopak v mikrosociologickém pojetí je vykazatelnost součástí sociální reality [Garfinkel 1967], a vždy tu tedy „nějaká“ vykazatelnost je. Scott a Lyman v již klasickém textu popisují vysvětlení (*account*) jako „jazykový nástroj, který používáme, když je naše činnost předmětem hodnotícího zkoumání“ [Scott, Lyman 1968: 46]. Vysvětlování utváří odpovědnost tím, že dovoluje definovat a přeformulovat, co se stalo, proč se to stalo a jaký byl vztah aktéra k problematické události nebo výroku. Situace, kdy je vykazatelnost rozehrána a dochází ke skládání účtů, jsou tak vlastně momenty intenzivního vyjednávání o identitách aktérů, o povaze událostí a o pevnosti propojení mezi nimi [Ibid. 58].

Můžeme říci, že jde o Schlenkerův „trojúhelník odpovědnosti“, který spočívá (a) v normách a očekáváních ohledně jednání aktéra, (b) v události a (c) identitě aktéra [Schlenker et al. 1994]. Čím přesnější normy se vztahují k události, čím jednoznačněji je aktér těmito normami vázán a čím přesvědčivěji je spojen s událostí, tím ve větší míře jej lze považovat za odpovědného (*responsible*). *Accountability* potom označuje situaci, kdy se aktér musí zodpovídat určitému publiku za své jednání vzhledem k určitým standardům, povinnostem, závazkům a očekáváním. Jestliže je někdo *accountable*, znamená to, že je v pozici, kdy jej autorita může nutit vysvětlit a ospravedlnit jednání a zároveň má prostředky, aby jeho jednání zkoumala, posoudila a případně sankcionovala. *Accountability* obnáší hodnocení chování aktéra – lze ji znázornit jako „pyramidu“, která vznikne, když k trojúhelníku odpovědnosti přidáme hodnotící publikum (*evaluating audience*) [Ibid. 635].

Význam jednání aktérů vždy závisí na „rámci“, tedy na určité interpretaci reality či definici situace – rámec nám říká, co je důležité a jaký to má význam. Pojem rámce zavádí Goffman [Goffman 1974] pro mikroanalýzu interakcí tváří v tvář, ale jeho metoda rámcové analýzy je využívána také při výzkumu vzniku a implementace politických rozhodnutí či studiu sociálních hnutí [Kavková 2005]. Goffman klade důraz na křehkost a manipulovatelnost rámců a na to, že rámec je vždy výsledkem vzájemného jednání a interpretací účastníků interakce. Clayman [Clayman 1992] a Greatbatch [Greatbatch 1992] například ukazují, že udržení neutrální pozice v situaci novinářského interview se neděje jednostranně, ale podílejí se na tom obě strany interakce. Také různé další způsoby „zvládnutí odpovědnosti“ (manifestující se jako užívání specifických lexikálních a gramatických prostředků nebo prostředků spoléhajících na specifické mimojazykové vědomosti aktérů, vnější kontext a kulturu) fungují – i v oficiálním politickém diskurzu [viz např. analýza inaugurač-

ních projevů amerických prezidentů, Cap 2002] – jen tehdy, pokud je ochotné je sdílet i publikum.

Významnou hodnotící autoritou v procesu přistupování České republiky k EU byla Evropská komise. Měla tak možnost utvářet „trojúhelník odpovědnosti“. Jinými slovy, Komise jako jeden z nejdůležitějších aktérů procesu přistupování stála za vlivnou definicí situace. Zavedla svůj vlastní způsob vykazatelnosti, který spoléhal na pravidelnou publicitu a který s sebou nesl vlastní diskurz – pojmy a počty, které určovaly, co je důležité, co je třeba vykazovat, a za co je tedy popřípadě nutné nést odpovědnost. V relativně nekritické a neznalé veřejné aréně představoval rámec nastolený Evropskou komisí dominantní formu diskurzu, která významným způsobem ovlivňovala proces přistupování v letech 1998–2000. Avšak způsob, jakým Komise definovala proces přistupování, by nemohl být tak vlivný, kdyby jej nesdíleli a nepoužívali další aktéři na české politické scéně, především vláda, ale i část opozice, odborníci a média.

3. Metody

V práci vycházím z předpokladu, že mluvit/psát neznamená jen užívat slova, ale „dělat věci“ [Austin 2000]. Řečené a napsané není jen záznam předem a mimo jazyk nezávisle existující reality, je zároveň sociální činností samotnou. Pracuji s předpokladem, že výběr slov ve sdělení není náhodný a vždy odkazuje k nějakému rámci [Sacks 1972, cit. in Schegloff 1992]. Výběr jednoho slova z více možných variant záleží na kontextu, ale tento kontext je zvolenými slovy zároveň spoluutvářen. Tak užívání určitého (například technického) slovníku vyznačuje institucionální identity [Drew, Heritage 1992: 29]. Konkrétní popis vypovídá o tom, jak účastník dané situaci rozumí/rozuměl a jedno slovo může představovat změnu definičního rámce.

Na rozdíl od konverzační analýzy mi však v tomto článku nejde o samotný řád interakce či bezprostřední komunikační situaci, ale o užití jazyka v širším kontextu [Wetherell 2001: 387–390]. Zájem o širší kontext sdílím s kritickou analýzou diskurzu [Fairclough 2001], avšak bez kritického hlediska, které vyznačuje tento analytický směr. Spoléhám naopak na odstup a skepsi jako foucaultovský „opatrný styl myšlení“ [Kendall, Wickham 1999; např. Foucault 2000].

Při práci na tématu článku jsem pracovala s řadou oficiálních dokumentů (stenoграфické záznamy z debat v plénu Poslanecké sněmovny, např. při projednávání souhrnných zpráv vlády o postupu příprav na vstup do EU; programová prohlášení vlády; vládní a ministerské zprávy a koncepce; usnesení vlády; dokumenty a zprávy Evropské komise; rozhodnutí Evropské rady). Významným zdrojem byly zápisy z jednání výboru pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny (VEI) ve volebním období 1998–2002, které jsem četla důkladně a opakovaně a snažila jsem se identifikovat způsob, jakým zde byla tematizována odpovědnost v procesu přistupování. Výbor pro evropskou integraci má v popisu práce kontrolovat činnost vlády v pro-

cesu přibližování k Unii a je tak nástrojem parlamentní vykazatelnosti.² Zápisy ze zasedání výboru, ze kterých v textu čerpám, jsou sice oficiální dokumenty výboru, ale nejsou doslovné. Zápis je pořizován jako záznam toho, co kdo řekl, ale nelze jej chápat jako přesné citace.

Víme, že téma Evropské unie patřilo mezi mediálně průměrně přitažlivé oblasti. Podle průzkumů byla evropská problematika zmiňována převážně v souvislosti s politickými a legislativními tématy nebo s ekonomikou. Tématu evropské integrace se věnovala převážně tištěná média – celostátní deníky. V roce 2000 bylo 88 procent informací o evropské integraci zmíněno v tištěných médiích a z toho 80–85 procent v celostátních denících. Množství informací o EU silně kolísalo podle právě probíhajících kauz či kampaní (například publikace pravidelné zprávy Evropské komise nebo nemoc „šilných krav“) [Česal 2001].

Vzhledem k výše uvedenému jsem jako zdroj pro analýzu veřejného diskurzu použila tištěná média, konkrétně celostátní deník *Mladá fronta Dnes*. Ideální by bylo pokrýt širší spektrum deníků, nicméně i zvolený postup je legitimní. Hlavním důvodem je, že ve studovaném období šlo o nejčtenější deník v ČR. Podle údajů Kanceláře ověřování nákladu tisku ČR byl v roce 1998 průměrný prodaný náklad *MF Dnes* 364 tisíc, zatímco náklad *Blesku* i *Práva* byl 241 tisíc a *Hospodářské a Lidové noviny* měly náklad pod 100 tisíc výtisků.³ Tuto argumentaci lze ještě důrazněji opřít o výzkum čtenosti Media projekt. *Mladá fronta Dnes* byla s více než milionem čtenářů ve sledovaném období nejčtenějším celostátním deníkem [Tuháček 1999; Strategie 1999].⁴ Druhým důvodem je, že přístupovací diskurz nebyl politicky výrazně diferencován. Na prioritě vstupu do EU se shodovaly všechny parlamentní politické strany a o hlavních událostech reportovala většina tzv. seriózních deníků podobným způsobem.

² Již na druhé schůzi Výboru pro evropskou integraci (VEI) v září 1998 byla na programu zpráva Ministerstva zahraničních věcí (MZV) o stavu integrace ČR do EU. V říjnu si poslanci vyslechli podobnou zprávu od hlavního vyjednavče Teličky atd. Výbor si ve volebním období 1998–2002 vyslechl asi dvacet zpráv o postupu vyjednávání a stavu připravenosti na členství v Unii, které přednesl nejčastěji Telička, ale i ministr Kavan a další. Výbor několikrát jednal o hodnotících zprávách Evropské komise a o vládní komunikační strategii. Celkem měl na programu představitel Ministerstva zahraničních věcí více než třicetkrát. Kromě představitelů MZV si výbor zval ministry podle projednávaných zákonů (v rámci harmonizace práva), setkával se s představiteli Evropské komise, v souvislosti s komunikační strategií s představiteli agentury pro výzkum veřejného mínění apod.

³ Průměrné prodané náklady v tisících výtisků [ABC ČR 2006]

	MF Dnes	Blesk	Právo	Hospodářské noviny	Lidové noviny
1998	364	241	241	97	74
1999	353	283	249	86	82
2000	338	329	220	77	91

⁴ Např. v roce 2000 měla *Mladá fronta Dnes* 1242 tisíc čtenářů, druhý *Blesk* 1099 a třetí *Právo* 684 tisíc čtenářů. Podíl *Mladé fronty Dnes* na čtenosti celostátních deníků byl 29 % [Strategie 2001].

V archivu *Mladé fronty Dnes* jsem vyhledala a analyzovala články ke jménům určitých aktérů nebo k událostem přístupového procesu, v této studii jde konkrétně o články o Egonu Lánském v souvislosti s Evropskou unií v období od července 1998 do prosince 1999. S novinovými články jsem pracovala za prvé na rovině „informační“ – skrze ně jsem se například dovídala o událostech a aktérech, o kterých jsem potom dohledávala další údaje. Za druhé a především jsem novinové články chápala jako „veřejný diskurz“ a materiál pro analýzu. S oběma rovinami je třeba zacházet při analýze odděleně, ale zcela oddělit je nelze, pokud chceme interpretovat diskurz v kontextu.

4. Technický rámec vykazatelnosti

Na vrcholném setkání čelných představitelů států EU v Kodani v červnu 1993 byla vytyčena tzv. kodaňská kritéria jako podmínka vstupu nových členských zemí.⁵ V žádném z předchozích rozšíření EU nebyla podobná kritéria použita, ale kandidátské země krok vítaly jako první jasný politický signál, že k rozšíření Unie opravdu může dojít.

O započetí jednání o vstupu nových členských zemí rozhodla Evropská rada v Lucemburku v prosinci 1997. V závěrech se zdůrazňuje, že:

„Rozhodnutí vstoupit v jednání neznamená, že jednání budou zároveň úspěšně uzavřena. Jejich uzavření a následné přistoupení různých žádajících států bude záležet na míře, v jaké každý splní kodaňská kritéria, a na schopnosti Unie přijmout nové členy.“
[Evropská rada 1997: odst. 26]⁶

Úspěch jednání tedy nebyl samozřejmý ani zaručený. Schopnost EU přijmout nové země se neřídila žádnými předem danými pravidly; kodaňská kritéria se tak pro kandidátské země stala jedinou výslovně danou podmínkou a vodítkem v úsilí o členství.

4.1 Mechanismus vykazatelnosti Evropské komise

Kodaňská kritéria byla značně vágně formulována a – snad kromě třetího kritéria, kterým byla harmonizace národní legislativy s komunitním právem – nepředstavovala skutečně pevný opěrný bod. Evropská komise na začátku procesu vyjednávání

⁵ Kodaňská kritéria: (1) Politické: stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování menšin; (2) hospodářské: fungující tržní hospodářství; (3) zavádění *acquis*: věrnost politickým, hospodářským a měnovým cílům EU.

⁶ Dokument je dostupný jen v anglickém jazyce; přeloženo autorkou (i nadále při citování z tohoto dokumentu).

o vstupu proto zavedla tři nástroje, které podmínky a okolnosti přistupování upřesnily:

- přístupová partnerství,
- národní programy přípravy na členství v EU,
- pravidelné zprávy o pokroku v přípravě na členství v EU.

Přístupová partnerství připravovala a navrhovala Evropská komise a schvalovala Rada ministrů EU. Přístupová partnerství byla založena na principu aktualizace (pro ČR byla v letech 1998–2001 přijata celkem tři přístupová partnerství). Dokument obsahoval krátkodobé priority, které měly být splněny v příštím roce, a střednědobé priority, které měly být splněny v časovém horizontu dvou až tří let. Jak krátkodobé, tak střednědobé priority sledovaly strukturu kodaňských kritérií vstupu. Česká republika poté připravovala zrcadlový dokument k přístupovému partnerství, Národní program přípravy na členství v Evropské unii (v letech 1998–2001 připravilo Ministerstvo zahraničních věcí čtyři programy). Po prvním pokusu v roce 1998 již měly texty programů podobnou délku (přes 250 stran) a stejnou strukturu jako přístupová partnerství, odpovídající kodaňským kritériím.

Přístupová partnerství a národní programy přípravy můžeme vidět jako operacionalizaci kodaňských kritérií do sledu konkrétních úkolů a termínů, navíc podpořenou sankčním mechanismem.⁷ Evropská komise přístupová partnerství pravidelně kontrolovala. Hodnotila celkovou kvalitu a strukturu příslušného dokumentu, ale i řadu velmi konkrétních prvků jako délku kapitol, jejich individuální kvalitu, srovnatelnost, pokrytí *acquis*, realismus a detail stanovených termínů, korespondenci s prioritami přístupového partnerství a se závěry pravidelné zprávy a uvedení finančních potřeb na dosažení stanovených úkolů:

„Přestože je Národní program pro rok 1999 lépe strukturován a je podrobnější než dokument z roku 1998, z celkového hlediska je jeho kvalita nevyrovnaná. ... Kapitoly jsou nestejně dlouhé. Zatímco například rozsah každé z kapitol o statistice, energetice a životním prostředí činí 20 stran, sektory, které jsou pro přistoupení rozhodující, jako například zemědělství, finanční kontrola a reforma veřejné správy, mají pouze 8 stran (zemědělství), 2 strany (finanční kontrola) a 3 strany (reforma veřejné správy). ... Termíny lze obecně považovat za reálné. Nicméně u většiny kapitol chybí podrobný rozpis, který by překračoval rámec rozdělení na krátkodobé a střednědobé priority. Ve většině případů zůstávají střednědobé priority poněkud mlhavé. ... Potřebné finanční náklady nejsou často dostatečně přesně vyčísleny a v celé řadě kapitol zcela chybí...“
[Úřad vlády ČR 1999b: část D.2]

Jak je vidět, Evropská komise trvala na řádném uchopení logiky přístupových partnerství kandidátskou zemí. Záleželo nejen na obsahu, ale důležité byly i „technické“ detaily jako délka kapitol, detailní členění termínů a přesnost odhadů.

⁷ Finanční pomoc EU kandidátským zemím byla totiž podmíněna plněním závazků přístupových partnerství. Tato vazba byla explicitně vyjádřena přímo v přístupových partnerstvích v kapitole „Podmíněnost“ [např. Úřad vlády ČR 1999b].

Třetí a klíčovou součástí popsaného mechanismu vykazatelnosti byly pravidelné zprávy Evropské komise o pokroku kandidátských zemí v přípravě na členství. První posudky prezentovala Komise na konci roku 1997 a na jejich základě potom lucemburský summit rozhodl o započetí přístupového procesu. Zde se však, podobně jako v případě kodaňských kritérií, proces přistupování odklonil od tradičního postupu. Evropská rada totiž pověřila Komisi, aby navázala na posudek a pokračovala v přípravě zpráv každý rok:

„Od konce roku 1998 bude Komise připravovat Radě pravidelné zprávy, ... které budou hodnotit pokrok každého žadajícího státu střední a východní Evropy k přistoupení ve světle kodaňských kritérií, zvláště rychlost (*rate*) přijímání unijní *acquis*. ... Zprávy Komise budou v Radě základem pro nutná rozhodnutí o vedení přístupových jednání nebo jejich rozšíření na další žadatele.“ [Evropská rada 1997: odst. 29]

Zde hlavy států jednak položily jasný důraz na rychlost harmonizace s unijním právem – akcent, který v následujících letech ovlivňuje veřejný diskurz v ČR – a jednak ustavily zprávy Komise jako hlavní podklad pro rozhodnutí o přijetí či nepřijetí nových členů. Představitelé EU zdůrazňovali, že přistoupení je pouze věcí objektivního pokroku každého kandidáta v plnění kritérií:

„(K)ždý z žadajících států bude postupovat svým vlastním tempem, závisejícím na stupni jeho připravenosti.“ [Ibid.: odst. 2]

„Evropská rada zdůrazňuje, že všechny tyto státy se připojí k Evropské unii na základě stejných kritérií a že se účastní přístupového procesu za rovných podmínek.“ [Ibid.: odst. 10]

Vzhledem ke zvolenému rámci potřebovala Evropská unie nestranné a spolehlivé hodnocení pokroku kandidátských států. Pravidelné zprávy byly proto od počátku prezentovány Komisí i ostatními orgány EU jednoznačně jako objektivní hodnocení:

„Názory Komise na žadající státy představují spolehlivou celkovou analýzu situace v každém žadajícím státu ve světle kritérií ustavených Evropskou radou v Kodani.“ [Ibid.: odst. 23]

„Pravidelná zpráva Evropské komise 1999 představila objektivní analýzu příprav České republiky na členství a identifikovala řadu prioritních oblastí pro další práci.“ [Úřad vlády ČR 1999a: odst. 2]⁸

Na české politické scéně byly pravidelné zprávy Evropské komise z větší části přijímány jako neutrální kritické hodnocení. O tom ostatně vypovídají i způsoby, jakými se pravidelné zprávy v tisku a v publikacích běžně označovaly. O zprávách

⁸ Dokument je dostupný jen v anglickém jazyce; přeloženo autorkou.

se hovořilo jako o „rentgenování“ českého prostředí [Maňák 2000: 81] nebo „fotografii ročního období“ [Barták, Bethlenfalvy 2000: 81] či jako o „vysvědčení“ [Černoch 2003: 73; Barták, Bethlenfalvy 2000: 31].

Zprávy hrály v českém veřejném diskurzu významnou roli. Přestože byly hodnocením z pohledu jen jednoho konkrétního aktéra, Evropské komise, byl jejich obsah hlavní veřejně dostupnou informací o průběhu přistupování k Evropské unii a o výsledcích české vlády v tomto procesu. Pravidelná publikace zpráv na podzim každého roku byla, alespoň v letech 1998–2000, událostí očekávanou a komentovanou v médiích. Udávala rytmus politické debaty, určovala průběh práce vlády na přibližování k Unii a datum zveřejnění se pro vládu stalo „jasným cílovým bodem, do kterého bude Komise měřit jejich kroky“ [Černoch 2003: 78]. Je příznačné, že se běžně v českých médiích i v parlamentu posouvala terminologie názvu zprávy. Namísto slov z oficiálního názvu dokumentu – „pravidelná zpráva“ – se často používala slova, která mnohem lépe vystihovala vnímanou podstatu dokumentu, – „hodnotící zpráva“.⁹

To však neznamená, že objektivní status zpráv nebyl nikdy zpochybněn – česká vláda se po kritické hodnotící zprávě z roku 1998 snažila dosáhnout co nejlepšího hodnocení v příští zprávě mimo jiné pokusy o ovlivnění metodiky zprávy [VEI 1999b, 1999d, 1999e] a debata o metodice zprávy se opakovala v listopadu 2000 poté, co českou politickou scénu pobouřilo špatné hodnocení ekonomiky [VEI 2000b]. Vzhledem k tomu, jak snadné bylo objektivitu hodnotících zpráv zpochybnit, to však bylo překvapivě málo.

Komise například ve zprávách hodnotí země podle úrovně demokracie, aniž by definovala jasná kritéria pro měření kvality demokracie, pokud vůbec existují nebo by mohla existovat [Grabbe, Hughes 1998: 41, 43]. Druhým sporným momentem mohla být práce s informačními zdroji. Posudky a zprávy Evropské komise představovaly rozsah práce, kterou by Komise stěží mohla sama zvládnout, ale přesto neobsahovaly téměř žádný odkaz na zdroje použitých informací. V posudku tak činila Komise v jediné větě a v pravidelných zprávách věnovala zdrojům jeden odstavec, který však byl jen deklaratorním výčtem obecných kategorií zdrojů. Pečlivá práce se zdroji přitom patří k základům „objektivní“ analýzy či hodnocení.

Definiční rámec Evropské komise byl tedy široce přijímán. Jednou z klíčových součástí tohoto rámce byl již zmíněný důraz na harmonizaci legislativy, především na její rychlost. Počet harmonizovaných právních předpisů byl hlavním předmětem měření a skládání účtů a posléze se jako další počítatelný ukazatel přidal počet tzv. uzavřených kapitol.¹⁰ Je sice pravda, že rozsah evropské legislativy se i v průběhu procesu přistupování dále rozšiřoval a tak „unikal“, protože vývoj v EU se nezasta-

⁹ Například jako jeden z bodů v programu schůze Výboru pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny (VEI) [VEI 1999f].

¹⁰ Při vyjednávání byla legislativa rozdělena do 31 kapitol podle oblastí; kapitola byla prohlášena za uzavřenou, pokud byla prozatím shledána bez problémů. Teprve když jsou všechny kapitoly uzavřeny, může se sepsat dohoda o přistoupení daného státu k EU.

vil. Přesto však byla legislativa hmatatelná a počítatelná, existoval její seznam, její databáze i tištěné věstníky, v nichž se pravidelně zveřejňují nové evropské normy. V tomto smyslu byla harmonizace práva nejobektivnější podmínkou vstupu a tou, na kterou se upínalo jak nejvíc pozornosti Evropské komise („nejpodstatnějším kritériem členství je stav právního systému“¹¹), tak nejvíc pozornosti médií v kandidátských zemích.

4.2 Reakce na zprávy Komise v letech 1998–1999

Hned první zpráva z konce roku 1998 byla považována za relativně kritickou a vláda na ni zareagovala dokumentem *Opatření vyplývající z Pravidelné zprávy EK*. Byla v něm patrná snaha „akcelerovat postup legislativy“, tedy zrychlit harmonizaci českého práva s právem Unie. V médiích i v Poslanecké sněmovně se pod vlivem kritiky ze strany Evropské komise začal vytvářet tlak na vládu, aby efektivněji a rychleji plnila úkoly přístupovacího procesu. V březnu 1999 připomněl poslanec Zvěřina na zasedání výboru pro evropskou integraci Poslanecké sněmovny „široce medializované výroky různých politiků o údajném ohrožení vstupu ČR do EU, o přeřazení do druhé vlny kandidátů“ a dotázal se vrchního ředitele sekce EU na Ministerstvu zahraničních věcí, Petra Kubernáta, zda došlo v přípravě k „nějakému zásadnímu skluzu“ [VEI 1999a]. Podobně poslanec Holáň vyjádřil „znepokojení nad stavem přípravy na vstup do EU“ a mínil, že ke „kritice ze strany EK by ČR měla přistupovat zodpovědněji“ [Ibid.]

V průběhu první poloviny roku 1999 se začalo hovořit o tom, že hlavní problém příprav na členství je neschopnost některých ministerstev připravovat dostatečně rychle dostatečně kvalitní návrhy zákonů. Místopředseda vlády a předseda Legislativní rady Rychetský prezentoval v červenci materiál, který obsahoval „tvrdou kritiku práce jednotlivých resortů“;¹² podobná zpráva vznikla na Ministerstvu zahraničních věcí a prezentoval ji místopředseda pro zahraniční a bezpečnostní politiku Lánský. Tato *Souhrnná zpráva o stavu zabezpečení příprav na vstup do Evropské unie na ministerstvech a ostatních ústředních orgánech státní správy* [Ministerstvo zahraničních věcí ČR 1999] vznikla jako výsledek usnesení vlády č. 500/99 (17. 5. 1999), které ukládalo členům vlády prověřit zabezpečení příprav na vstup na jednotlivých ministerstvech a o této „prověrce“ informovat místopředsedu vlády Lánského. Mezi klíčové závěry zprávy patří dva následující:

„Při přípravě souhrnných materiálů typu Národní program přípravy ČR na vstup do EU... se koordinační místa ... neustále potýkají se stejnými problémy typu nepochopení zadání a z toho plynoucí nekvality příspěvků, neplnění termínů, nemožnost komunikovat přes elektronickou poštu.

¹¹ Podle vedoucího Delegace Evropské komise Ramiro Cibriana [VEI 1999c].

¹² Podle Viléma Holáně [VEI 1999e].

V mnohých resortech chybí vědomí společné odpovědnosti za přípravu na vstup do EU, což se zřetelně projevuje přístupem některých členů výboru vlády pro evropskou integraci k práci tohoto orgánu. S tím souvisí i otázka osvojení si disciplíny a standardizace v komunikaci (celkový přístup k této problematice, dodržování termínů atd.)...

Po publikaci první hodnotící zprávy se nedařilo uspišit harmonizaci právních norem a zároveň se blížila druhá kritická pravidelná zpráva Evropské komise. V dubnu 1999 již zasvěcení jedinci věděli, že „příští Pravidelná zpráva bude vůči ČR opět velmi kritická“,¹³ a hlavní vyjednávač Telička v poslaneckém výboru pro evropskou integraci zdůraznil, že „nám zbývá ještě nějaký čas, ale ztenčuje se“ [VEI 1999b]. Od začátku roku byla vláda kritizována v médiích i v parlamentu za pomalou harmonizaci práva a za „zpoždění“; zahraniční výbor Poslanecké sněmovny tehdy vyzval vládu ČR,

„aby neprodleně přijala účinná opatření ke zmenšení a postupnému odstranění časového zpoždění v přípravě České republiky na přístup k Evropské unii v oblastech, kde k tomuto zpoždění dochází.“ [Zahraněční výbor PSP ČR 1999]

V roce 1999 se v kandidátských zemích netrpělivě čekalo, kdy Evropská unie stanoví datum rozšíření a kdy vysloví jména zemí, kterých by se první rozšíření mohlo týkat. Hodnocení Evropské komise mělo být podle všech deklarací EU východiskem pro toto rozhodnutí. Tím sílil popsáný tlak, který ovlivňoval český politický diskurz a zároveň byl tímto diskurzem udržován a stále obnovován:

„Vládních činitelů hovořících o zpoždění českých příprav na rozšíření Evropské unie stále přibývá. Po ministru zahraničí Janu Kavanovi, jenž připustil, že by republika mohla vypadnout z první vlny, a místopředsedovi vlády Pavlu Rychetském, podle něhož vláda nestíhá plnit svůj legislativní plán, vystoupil s veřejným pokáním i vicepremiér Egon Lánský. „Dochází ke stále většímu zaostávání,“ řekl včera Lánský.“ [Buchert 1999a]

„Po tvrdé kritice z loňska znějí z Bruselu na adresu Prahy opět temná varování: Ne přidáte-li, může být huře... „Skuz v legislativních pracích je velký problém,“ potvrdila Kristina Larischová z Ústavu mezinárodních vztahů.“ [Mocek 1999]

„Bude teď záviset na tom, zda bude ČR schopna svou přípravu akcelarovat; (...) Nemáme čas do příští hodnotící zprávy, ale jen do příštího června; příští rok bude rozhodující.“ (Pavel Telička [VEI 1999e])

V diskurzu se opakovala hrozba skluzu, autoři odkazovali k rychlosti a stíhání, termínům a lhůtám. Varování a hodnocení přicházela nejen ze strany EU, ale také ze strany české vlády a domácích politiků a expertů. Do tohoto diskurzu dobře zapadla myšlenka „závodu“, kterou přinesli představitelé EU, když začali hovořit

¹³ Podle Bedřicha Moldana, tehdy zmocněnce ministra životního prostředí pro přijetí do EU [VEI 1999b].

o „regatě“, tedy o širokém poli závodících lodí – účastníků, přičemž se zdůrazňovalo, že do Unie vstoupí jen ty země, které budou první připraveny. Poměrování kandidátských zemí podle počtu harmonizované legislativy a uzavřených kapitol se stalo jakýmsi závodem v boji o členství a vytvářelo na každou kandidátskou zemi tlak zmenšit počet tzv. problémových kapitol, tedy minimalizovat počty požadovaných výjimek a přechodných období.

Časový tlak a obavy o dostatečnou rychlost vyplývaly z reálné situace v harmonizaci práva. Zároveň to však můžeme vnímat tak, že diskurz rychlosti, času a zpoždování byl umožněn či „vytvořen“ tím, že zde byly k dispozici měřící jednotky i pravidelné kontroly – jednotky právních norem k přijetí, termíny, rozvrhy, pravidelné zprávy. Diskurz rychlosti byl umožňován a spoluvytvářen technickým rámcem Evropské komise. Ve chvíli, kdy je stanoven úkol a vytvořeno očekávání jeho splnění v daném termínu (jak se to dělo v přístupových partnerstvích a národních programech), je to, zda bude úkol splněn včas, záležitostí vykazatelnosti.

4.3 Konkrétní případ: rezignace Egona Lánského

Příkladem účinku vykazatelnosti, pramenícího z hodnocení Evropské komise, byla prezentace odstoupení místopředsedy pro zahraniční a bezpečnostní politiku Egona Lánského a snad i jeho samotné odstoupení. Role Lánského v procesu integrace do Evropské unie se v médiích od počátku ukazovala jako role koordinátora a „biřice“ [Palata, Buchert 1998] („jsem ten koordinátor, který je má bičovat“¹⁴), který měl kontrolovat ministerstva v přípravách na členství v EU. Jedním z důvodů odstoupení byla zodpovědnost Lánského za vnímané zpoždování příprav na vstup do Evropské unie. Hodnocení o „zpoždění“ přitom přišlo primárně ze strany Evropské unie – nejprve z úst diplomatů a nakonec ve zprávě Komise.

Vzhledem k tomu, že zpoždování příprav bylo zřetelné již delší dobu a vzhledem k tomu, že druhým důležitým důvodem odstoupení bylo zahraniční konto Lánského, je zajímavé, nakolik se samotné odstoupení spojilo právě s verdiktem Evropské komise. Na oficiální zveřejnění hodnotící zprávy se čekalo jako na potvrzení odstoupení Lánského. Sám Lánský spojil svou demisi s evropským hodnocením („Sám Lánský přislíbil, že pokud bude Česká republika hodnocena nejhůře ze všech uchazečů, podá on sám demisi“ [Mladá fronta Dnes 1999]). V článku s podtitulkem „Ministra zřejmě bude stát křeslo kritická zpráva EU“ se dva dny před zveřejněním zprávy píše:

„Dny vicepremiéra Egona Lánského ve vládě Miloše Zemana jsou nejspíš sečteny. Pravděpodobně podá demisi tento či příští týden. Oficiálním důvodem nebude jeho pochybné konto v rakouské bance, nýbrž pomalé přibližování země k Evropské unii, za něž je v Zemanově kabinetu odpovědný. Vyplynulo to ze slov premiéra Zemana na so-

¹⁴ Výrok Lánského citován v uvozovkách v článku Václava Bartušky [Bartuška 1999].

botním zasedání ústředního výboru ČSSD. „Vidím nedostatky v přibližování k Evropské unii. Nicméně se svým rozhodnutím vyčkám do 13. října, kdy má být zveřejněn posudek Evropské komise... Pan vicepremiér Lánský sám několikrát prohlásil, že pokud by tato zpráva byla výrazně kritická, tak by rezignoval sám. Dosud nevíme – alespoň ne oficiálně – zda bude výrazně kritická, ale odpověď na vaši otázku může přijít do týdne, maximálně do čtrnácti dnů.“ O tom, že zpráva Evropské komise výrazně kritická bude, hovořil ovšem na sobotním jednání ústředního výboru ČSSD ministr zahraničí Jan Kavan. „Už dnes víme, že tato zpráva bude velmi, velmi kritická,“ řekl šéf diplomacie. Lánský se ke svému pravděpodobnému odchodu z vlády nemohl vyjádřit... Jeho mluvčí ... pouze uvedl, že s veskerými komentáři vyčká až na zveřejnění zprávy Evropské komise.“ [Kubík 1999]

Zpráva Evropské komise zde hraje ústřední roli. Uvedení aktéři sami vnímají „nedostatky v přibližování k Evropské unii“ – ale přesto čekají na hodnocení Evropské komise jako na autoritativní potvrzení stavu. České přistupování k Unii i osud Lánského je tak v této chvíli spíše v rukou Evropské unie než v rukou České republiky. Docílit dobrého pokroku v přípravách totiž, zdá se, není primárně v zájmu českého státu (naš vlastní úkol – naše vlastní směrodatné hodnocení), je to spíše reakce na požadavky Evropské unie, jejíž hodnocení je tedy určující.

V tomto období, kdy ne zcela pozitivní hodnotící zprávu Komise z roku 1998 následovala druhá kritická zpráva, se silně tematizovala veřejná vykazatelnost. Objevil se problém a hledali se viníci. Poměrně přesně vymezená funkce Lánského potom takového viníka nabízela. Došlo k demisi Lánského a ke zrušení jeho funkce. Dopad evropsko-české kritiky nebyl omezen jen na jednu zodpovědnou osobu. Ve veřejném diskurzu se do sféry vykazatelnosti dostala i řada dalších aktérů [např. Mladá fronta Dnes 1999; Buchert 1999b; Piňos 1999], ale bez většího efektu. Vzhledem k tomu, že v demisi Lánského hrály roli i další faktory (zahraniční konto a nefunkční model postu místopředsedy pro EU bez portfolia), nedá se význam kritiky z Bruselu přeceňovat. Domácí politická scéna evropský tlak využila pro zdůvodnění odchodu nepopulárního politika z nefunkčního postu, a zřejmě i proto byl evropský rámec v médiích tak často přítomen.

4.4 Diskuse

V lednu 2000 dvě hlavní české politické strany, spojené Smlouvou o vytvoření stabilního politického prostředí (tzv. Opoziční smlouvou), uzavřely sadu několika dalších dohod. Jednou z nich byla Dohoda o přípravě České republiky na vstup do EU, která byla explicitně uzavřena „ve snaze pozitivně reagovat na loňskou hodnotící zprávu EK a vykázat konkrétní výsledky před přijetím další hodnotící zprávy“ [ODS, ČSSD 2000]. Tímto aktem i opoziční Občanská demokratická strana přiznala rozhodující vliv hodnotících zpráv. Uzavření dohody lze interpretovat jako explicitní přitakávající reakci na mechanismus hodnotících zpráv, a tím jako výraz přijetí rámce ustaveného Evropskou komisí, a to shodně jak vládou, tak opozicí.

Ukázali jsme, že definici procesu přistupování ze strany Evropské komise v politickém diskurzu přebírala vláda a část médií i opozice. Vláda definiční rámec Komise využívala a pracovala s ním na domácí scéně (např. při prosazování zákonů [Stöckelová 2002] nebo při pokusu změnit jednací řád Poslanecké sněmovny). Stejně tak ale popsany rámec používala část politické opozice vládní strany (především Unie svobody¹⁵) a také média ke kritice vlády, k volání vlády k zodpovědnosti. Způsobů podílení se na popsáném diskurzu byla celá řada a tento diskurz tak zdaleka nebyl výsledkem jednostranného působení Evropské komise, ale také společným vytvořením aktérů na domácí politické scéně.

Na druhou stranu je těžké pominout reálný tlak, který musela česká reprezentace pocítovat a který ji de facto „nutil“ respektovat nastolený rámec. Úspěch úkolu, který si česká vláda – stejně jako vlády ostatních kandidátských zemí – vzala za svůj, spočíval v tom, že se země stane členem EU. Evropská komise podmiňovala dosažení tohoto cíle plněním nastoleného režimu a schopností v něm fungovat a komunikovat. Kdo definiční rámec nerespektoval, ten mohl budít nedůvěru.

Kromě toho nejen česká vláda byla svázána požadavkem fungovat a komunikovat v rámci vymezeném Evropskou komisí, ale také Komise sama v tomto rámci musela fungovat vůči jiným aktérům v Unii. Jak faktické plnění úkolu harmonizace – což bylo jediné počítatelné kritérium, tak prokázání schopnosti podílet se diskurzivně na společném rámci integrace přitom pravděpodobně plnily významnou roli v procesu vyjednávání uvnitř Evropské unie samotné. Víme, že zdaleka ne všechny státy byly rozšíření nakloněné. Mohlo být důležité neoslabit pozici spojenců v Unii a naopak jim dát do ruky jasné a počítatelné argumenty, se kterými mohli rozšíření prosazovat.

Česká republika sledovala v jednáních především své cíle, a těch bylo třeba dosahovat. Šlo o to, aby se nás nikdo nemohl zbavit jednoduchým odkazem na to, že neplníme základní podmínky partnerství. Obecně se vycházelo z toho, že kdo má v pořádku své povinnosti, snáze se ubrání kritice. Schopnost vykázat plnění dohodnutých úkolů platila jako argument v jednáních o vstupu. A spořádané účty byly předpokladem, aby mohla Česká republika v jednáních vyvíjet tlak na druhé aktéry:

„(T)empo jednání by se mělo postupně zvyšovat; česká strana očekává od EU přesné a včasné odpovědi; sama vždy dodržovala stanovené termíny.“ (Pavel Telička [VEI 2000a])

Hranice mezi potřebou přesvědčivě prokázat své kvality při usilování o členství v EU a legitimním hájením vlastních zájmů byla velmi tenká. V domácím politickém diskurzu to bylo tematizováno jako zbytečné poklonkování versus hájení národních zájmů. Zatímco v letech 1998–1999 vláda a vládní činitelé apelem na rych-

¹⁵ Například dokument Čtyřkoalice *Zpráva o stavu příprav České republiky na přistoupení k Evropské unii* [Čtyřkoalice 1999] v jistých ohledech napodobuje hodnotící zprávu Evropské komise a kritizuje pomalý postup vlády ve vyjednávání – v době, kdy stejnou kritiku přináší Evropská komise.

lost ukázňovali opozici i vlastní řady, o rok později již byla platnost tohoto prvku definičního rámce vyjednávání o vstupu oslabována:

„Pokud jde o rychlost procesu vyjednávání, nemáme objektivní měřítko vyhodnocení; každopádně to nejsou různá prohlášení ze strany EU, ani to, kolik kapitol se otevřelo. Určitým měřítkem je, jak se splnily naše předpoklady; a ty se v podstatě splnily.“ [Ibid.]

„Jestli má dnes někdo 16 nebo 21 uzavřených kapitol jednání, to mne osobně nechává absolutně klidným ... Chceme co nejrychleji uzavírat kapitoly jednání, ale za podmínek, jež potřebujeme.“ [Mocek 2001]

Proti respektování požadavků EU a s ním spojeného diskurzu rychlosti a počtu harmonizované legislativy či kapitol zde hlavní vyjednaváč klade na první místo koncept vlastních zájmů a požadavků. Zatímco česká vláda hrozbu zpoždění na jedné straně na domácí scéně využívala, aby ukáznila domácí opozici i vlastní řady a byla schopna plnit termíny dohodnuté s Evropskou komisí, na druhé straně měla zapotřebí – z domácích politických důvodů i z důvodů vyjednávací taktiky – se časovému tlaku vzpírat. Narušovala jej tam, kde si v jednáních potřebovala uchovat manévrovací prostor. Příkladem může být situace při závěrečném dojednávání samotné dohody o přistoupení v prosinci 2002. Tehdy domácí veřejnost napjatě sledovala, kdy která vládní delegace uzavře jednání s Evropskou unií a zařadí se tak mezi členy Evropské unie. V této situaci česká delegace jednání protahovala a hlavní vyjednaváč v rozhovoru pro internetové zpravodajství hlásil domácím i zahraničnímu publiku: „Čas pro nás roli nehraje, my máme jasnou představu, kam chceme jednání dovést.“ [Integrace 2002]

5. Závěr

V České republice v období přistupování ustavila Evropská komise důležitý veřejně sdílený rámec vykazatelnosti. Byl to rámec, který se odvíjel od konkrétních procedur, norem, povinných výkazů a hodnocení. Tento rámec byl – jak dokládají dokumenty – odborný, detailní, pracoval se specifikací úkolů a termínů, využíval sankce a byl veřejný. Také byl prezentován jako objektivní (díky tomu mohlo být přistupování k EU vnímáno jako věc objektivního pokroku kandidátských zemí) a byl zdrojem autoritativního posouzení činnosti české vlády v procesu přistupování.

Definiční rámec nastolený Evropskou komisí byl reflektován v českém mediálním diskurzu, hlavně díky každoročním posudkům Evropské komise. Tento rámec určoval, co bylo chápáno jako důležité, co bylo srozumitelné, co se posuzovalo, čemu se rozumělo jako kritice. Velká mediální pozornost v letech 1998–2000 (ale i později) byla v souladu s rámcem Komise věnována rychlosti přebírání evropské legislativy a počtu uzavřených kapitol ve vyjednávání o podmínkách vstupu; to se také projevilo v první a zřejmě jediné kauze „vyvozené odpovědnosti“ vlády za proces přistupování, tedy v odstoupení Lánského v říjnu 1999.

Nakolik šlo o „veřejnou vykazatelnost“? Vykazatelnost spojená s definičním rámcem Evropské komise byla veřejná ve smyslu publicity. Veřejnost v ní měla místo diváka, nikoli aktéra – na definování rámce se nijak nepodílela. Technický rámec umožňoval skládání účtů, pokud se týkalo plnění úkolů vytyčených Evropskou komisí, a to ještě ve zjednodušené podobě zvládnutí určitých počtů legislativních aktů v určitých termínech. Konkrétní dopady a případné zálužnosti jednotlivých opatření však zřejmě zůstaly pro veřejnost zcela nesrozumitelné a nekontrolovatelné. Přestože přítomnost Evropské komise ve veřejném diskurzu zajistila určitou pluralitu kritických aktérů, k veřejné vykazatelnosti přispěl její rámec jen omezeně, protože vůbec neumožňoval tematizovat veřejnost a její postupně rostoucí obavy ze vstupu do EU.

V roce 2001 se začalo veřejně hovořit o omezení pohybu pracovních sil po vstupu do Unie, což bylo první medializované téma, které veřejnost upozornilo na význam vyjednávání o vstupu do EU. Vedle obav z tzv. nerovného zacházení se část veřejnosti obávala snížení životní úrovně. Tyto emoce a obavy nedokázala tematizovat ani česká vláda v komunikační kampani před vstupem do EU (koncipované jako kampaň osvětová), a zcela pochopitelně je netematizovala ani Evropská komise. Vládní strany a proevropská opozice držely téma přístupu k Evropské unii částečně v technickém rámci, jemuž jsme se věnovali v tomto článku, a částečně v symbolicko-historickém rámci, který zdůrazňoval vstup do Unie jako historickou šanci na mír a prosperitu. Ani jeden z těchto rámců nenapomáhal problematizovat vstup do EU, naopak oba, ač zdánlivě protikladné, tematiku přístupu před kritickou diskusí dlouho relativně dobře chránily.

Závěrem je vhodné poznamenat, že v roce 2003 došlo ve vztahu k evropským tématům ke změně mediálního prostředí. Česká televize začala vysílat diskusní pořady o tématech evropské integrace a důsledcích vstupu. Také dojednání konkrétních podmínek členství, jejich kritika a obhajoba, rozproudily debatu o evropské integraci. A konečně blížící se referendum o vstupu do EU (červen 2003) a s tím spojená vládní kampaň a rovněž vyjádření dalších politických stran měly také za následek intenzifikaci debaty o vstupu do Evropské unie. Hegemonie diskurzu, který v článku popisuji, tím byla každopádně narušena.

I když popisovaný diskurz byl specifikem období před vstupem do EU do roku 2000, možná do roku 2002, nedomnívám se, že by jeho obecné rysy byly historickou minulostí. Převedení politických rozhodnutí do „technického“ rámce zůstává účinným způsobem zvládnutí komplexních procesů, které jsou vykazatelné a probíhají veřejně, ale v jejichž případě zároveň platí, že není záměrem politiků učinit z nich otázku veřejné vykazatelnosti.

TEREZA POSPÍŠILOVÁ vystudovala sociologii na Fakultě sociálních věd UK a evropská studia a mezinárodní vztahy na Středoevropské univerzitě v Budapešti. V současnosti vyučuje metody výzkumu na magisterských oborech Občanský sektor a Sociální a kulturní ekologie na Fakultě humanitních studií UK. V posledních dvou letech se zabývala výzkumem občanské společnosti, viz např. publikaci Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje (2005).

Literatura

- ABC ČR. 2006. „Souhrnné náklady titulů.“ [online]. Praha: ABC ČR. [cit. 20. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.abccr.cz/tabgraf96_98/tabprod_nak96_98.html>.
- Austin, J. L. 2000. *Jak udělat něco slovy*. Praha: Filosofia.
- Barták, Karel, Daniela von Bethlenfalvy. 2000. *Mýty a realita: Legendy, jimiž je opředeno přiblížování ČR k EU*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR.
- Cap, Piotr. 2002. *Explorations in Political Discourse. Methodological and Critical Perspectives*. Lodz studies in language. Vol. 4. Wien: Peter Lang.
- Clayman, Steven E. 1992. „Footing in the Achievement of Neutrality: the Case of News Interview Discourse.“ Pp. 163–198 in Paul Drew, John Heritage (eds.). *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Černoch, Pavel. 2003. *Cesta do EU: východní rozšíření Evropské unie a Česká republika v období 1999–2004*. Praha: Linde.
- Česal, Jiří. 2001. „Evropská unie v médiích – role poslanců a senátorů.“ Pp. 47–52 in Lubomír Brokl (ed.). *Poslanci, senátoři a vstup České republiky do Evropské unie*. Sborník referátů ze semináře konaného v Poslanecké sněmovně PCR dne 2. 5. 2001. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven, London: Yale University Press.
- Drew, Paul. 1992. „Contested evidence in courtroom cross-examination: the case of a trial for rape.“ Pp. 470–520 in Paul Drew, John Heritage (eds.). *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drew, Paul, John Heritage. 1992. „Analyzing talk at work: An introduction.“ Pp. 3–65 in Paul Drew, John Heritage (eds.). *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evropská komise. 2001. *European Governance. White Paper*. COM(2001)428 final. Brusel: Evropská komise.
- Fairclough, Norman. 2001. „The Discourse of New Labour: Critical Discourse Analysis.“ Pp. 229–266 in Margaret Wetherell, Stephanie Taylor, Simeon J. Yates (eds.). *Discourse as Data. A Guide for Analysis*. London: Open University.
- Falkner, Gerda, Michael Nentwich. 2000. „Enlarging the European Union: Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation.“ *MPIfG Working Paper 2000/4*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Fearon, James D. 1999. „Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance.“ Pp. 55–97 in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel. 2000. *Dohlížet a trestat*. Praha: Dauphin.
- Garfinkel, Harold. 1967. *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Grabbe, Heather. 1999. „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants.“ *EUI Working Papers RSC 1999/12*. San Domenico di Fiesole, FI: European University Institute.
- Grabbe, Heather, Kirsty Hughes. 1998. *Enlarging the EU Eastwards*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Greatbatch, David. 1992. „On the Management of Disagreement between News Interviewees.“ Pp. 268–301 in Paul Drew, John Heritage (eds.). *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. New York: St. Martin's Press.

- Höreth, Marcus. 1999. „No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance.“ *Journal of European Public Policy* 6 (2): 249–268.
- Christiansen, Thomas. 1997. „Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission Between Accountability and Independence.“ *EUI Working Paper RSC 1997/74*. San Domenico di Fiesole, FI: European University Institute.
- Kavková, Jana. 2005. „Metoda rámcové analýzy a její využití.“ *Politologická revue* 11 (2): 219–225.
- Kendall, Gavin, Gary Wickham. 1999. *Using Foucault's Methods*. London: Sage.
- Konopásek, Zdeněk, Zuzana Kusá, Tereza Stöckelová, Tereza Vajdová, Lenka Zamykalová. 2002. *Public Accountability: Czech National Profile*. Výzkumná zpráva z projektu Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts. [online]. Praha: Centrum teoretických studií. [cit. 27. 1. 2006]. Dostupné z: <http://www.cts.cuni.cz/~pa/docs/WP1_Czech.pdf>.
- Lodge, Juliet. 1994. „Transparency and Democratic Legitimacy.“ *Journal of Common Market Studies* 32 (3): 343–368.
- Magnette, Paul. 2001. „European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?“ Příspěvek na symposium Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. *Jean Monnet Working Paper 6/2001*. New York: Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice.
- Maňák, Martin. 2000. *100 otázek a odpovědí o Evropské unii*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR.
- Maravall, José María. 1999. „Accountability and Manipulation.“ Pp. 154–197 in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, Christoph. 1999. „Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit.“ *Journal of Common Market Studies* 37 (4): 617–639.
- Mill, John Stuart. 1992. *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda.
- Potter, Jonathan. 1996. *Representing Reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*. London: Sage.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin. 1999a. „Introduction.“ Pp. 1–26 in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin. 1999b. „Elections and Representation.“ Pp. 29–54 in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sacks, Harvey. 1972. „An initial investigation of the usability of conversation data for doing sociology.“ Pp. 31–74 in David Sudnow (ed.). *Studies in Social Interaction*. New York: Free Press.
- Scott, Marvin B., Stanford M. Lyman. 1968. „Accounts.“ *American Sociological Review* 33 (1): 46–62.
- Sedelmeier, Ulrich, Helen Wallace. 1996. „Policies towards Central and Eastern Europe.“ Pp. 353–389 in Helen Wallace, William Wallace (eds.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schegloff, Emanuel A. 1992. „On talk and its institutional occasions.“ Pp. 101–134 in Paul Drew, John Heritage (eds.). *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlenker, Barry R., Thomas W. Britt, John Pennington, Rodolfo Murény, Kevin Doherty. 1994. „The Triangle Model of Responsibility.“ *Psychological Review* 101 (4): 632–652.

- Stöckelová, Tereza. 2002. „Evropská politika v České republice: případ geneticky modifikovaných organismů a produktů.“ Pp. 183–191 in Jakub Končelík, Barbara Köpplová, Irena Prázová (eds.). *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Díl 2. Praha: Fakulta sociálních věd UK.
- Strategie. 1999. „Media projekt nemíchá pořadím.“ *Strategie* 1999 (12) [online]. [cit. 26. 3. 2006]. Dostupné z: <<http://www.istrategie.cz/scripts/detail.php?id=926>>.
- Strategie. 2001. „Ročenka UVDT.“ Speciální příloha. *Strategie* 2001 (18) [online]. [cit. 26. 3. 2001]. Dostupné z: <http://www.istrategie.cz/pdf_files/uvdt/102-106.pdf>.
- Tuháček, Michal. 1999. „Media projekt zajímavý v jednotlivostech.“ *Strategie* 1999 (9) [online]. [cit. 26. 3. 2006]. Dostupné z: <<http://www.istrategie.cz/scripts/detail.php?id=846>>.
- Vajdová, Tereza. 2004. *Odpovědnost pod tlakem: Diskurz demokratické odpovědnosti během přistupování ČR k Evropské unii*. Nepublikovaná doktorská práce. Praha: FSV UK.
- Wetherell, Margaret. 2001. „Debates in Discourse Research.“ Pp. 380–399 in Margaret Wetherell, Stephanie Taylor, Simeon J. Yates. *Discourse Theory and Practice: A Reader*. London: Sage.

Dokumenty

- Čtyřkoalice. 1999. *Zpráva o stavu příprav České republiky na přistoupení k Evropské unii*. [online]. Praha: Čtyřkoalice. [cit. 27. 3. 2006] Dostupné z: <<http://www.kdu.cz/CTYRKOALICE/1999/991006.htm>>.
- Evropská komise. 2000. *Pravidelná zpráva o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU za rok 1999*. [online]. Brusel: Evropská komise. [cit. 27. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.evropskaunie.cz/cz/file_system/folder.asp?folder_id=18>.
- Evropská rada. 1997. *Závěry zasedání Evropské rady v Lucemburku ve dnech 12. a 13. prosince 1997*. [online]. Lucemburk: Evropská rada. [cit. 27. 3. 2006]. Dostupné z: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm>.
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. 1999. *Souhrnná zpráva o stavu zabezpečení příprav na vstup do Evropské unie na ministerstvech a ostatních ústředních orgánech státní správy*. [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR. [cit. 27. 3. 2006]. Dostupné z: <<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/F9192A80-50E5-40E3-93C0-0654F2BF4371.pdf?PHPSESSID=d90b5c1ddc78e49bf4c59505ff0d78a0>>.
- ODS, ČSSD. 2000. *Dohoda č. 3 o přípravě České republiky na vstup do EU uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou*. Dokument navazující na Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000. Praha: ODS, ČSSD.
- Úřad vlády ČR. 1999a. *Rozhodnutí Rady 1999/858/EC o přístupovém partnerství s Českou republikou*. Úřední věstník L 335, 28/12/1999, s. 0055-0060. Praha: Úřad vlády ČR.
- Úřad vlády ČR. 1999b. *Přístupové partnerství 1999: Česká republika*. Příloha Rozhodnutí Rady 1999/858/EC. [online]. Praha: Úřad vlády ČR. [cit. 27. 3. 2006]. Dostupné z: <http://wtd.vlada.cz/vrk/ev/dokumenty/pristupove_partnerstvi_1999.pdf>.
- VEI. 1999a. Zápis z 11. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 3.–4. 3. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 1999b. Zápis ze 13. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 29.–30. 4. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 1999c. Zápis z 15. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 1. 6. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 1999d. Zápis z 16. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 17.–18. 6. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.

- VEI. 1999e. Zápis z 18. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 23. 9. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 1999f. Zápis z 20A. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 14. 10. 1999. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 2000a. Zápis z 27. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 4. 5. 2000. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- VEI. 2000b. Zápis z 36. schůze Výboru pro evropskou integraci konané dne 16. 11. 2000. Praha: Výbor pro evropskou integraci.
- Zahraněční výbor PSP ČR. 1999. *Usnesení č. 53*. In Zápis ze 14. schůze zahraničního výboru Poslanecké sněmovny konané dne 21.–22. 4. 1999. Praha: Zahraniční výbor PSP ČR. 1999.

Články v novinách

- Bartuška, Václav. 1999. „S návratem do Evropy jsou potíže.“ *Mladá fronta Dnes* 26. 7. 1999: 1.
- Buchert, Viliam. 1999a. „Lánský přiznal skluz v přípravách na EU.“ *Mladá fronta Dnes* 18. 5. 1999: 2.
- Buchert, Viliam. 1999b. „Za kritiku EU není odpovědný jen Lánský.“ *Mladá fronta Dnes* 19. 10. 1999: 14.
- Integrace. 2002. „Rozhovor s Pavlem Teličkou: Čas nehraje roli, ČR má o výsledku jednání jasnou představu.“ *Integrace* [online]. 3. 12. 2002. [Cit. 27. 3. 2006]. Dostupné z: <http://www.europeum.org/disp_kalend_entry.php?page=1&from=2002-07-01%2000:00:00&to=2002-12-31%2000:00:00&kalid=970>.
- Kubík, Jiří. 1999. „Vicepremiér Lánský ve vládě nejspíš končí.“ *Mladá fronta Dnes* 11. 10. 1999: 1.
- Mladá fronta Dnes*. 1999. „Kdo nese hlavní odpovědnost.“ *Mladá fronta Dnes* 14. 10. 1999: 3.
- Mocek, Michal. 1999. „Cestu do Evropské unie vláda o mnoho nezkrátila.“ *Mladá fronta Dnes* 19. 7. 1999: 2.
- Mocek, Michal. 2001. „Telička: Úspěch Slovenska nic nemění.“ *Mladá fronta Dnes* 21. 5. 2001: 11.
- Palata, Luboš, Viliam Buchert. 1998. „Kavan chce vstoupit do Evropské unie během pěti let.“ *Mladá fronta Dnes* 23. 7. 1998: 4.
- Piňos, Tomáš. 1999. „Za pomalou cestu do unie nemůžeme, tvrdí poslanci.“ *Mladá fronta Dnes* 22. 11. 1999: 1.