

Slovensko a evropská integrace – výsledky a perspektivy ve veřejném diskurzu

Darina Malová, Peter Weiss

Dynamiku vztahů Slovenska k Evropské unii výstižně vyjadřuje spojení „osudová přitažlivost“, protože rozvoj a prosperita naší země s malou otevřenou ekonomikou závisí na hospodářském růstu a zdraví vnitřního trhu EU. Možnost využívat čtyři svobody ve všech členských státech se pro lidi na Slovensku stala nejprve atraktivní perspektivou a poté samozřejmostí. Kromě toho od začátku transformačního procesu dávala více méně stabilně velká důvěra občanů v Evropská společenství a následně v EU jasný signál politikům, že bez pozitivního vztahu k Unii jen velmi obtížně získají jejich podporu. I když osud vlád s jednou výjimkou⁴⁶⁰ nezávisel přímo na velkých evropských tématech a problémech, úspěšnost jednotlivých stran, jež je tvořily, byla do značné míry limitovaná jejich postoji vůči evropské integraci. Vstup SR do EU podle Ministerstva zahraničních věcí a evropských záležitostí SR „patří k nejvýznamnějším mezníkům v dějinách samostatného Slovenska. [...] Slovenská republika se dostala do jádra evropské integrace, posílilo se její mezinárodní postavení a kredibilita.“⁴⁶¹

Cílem této kapitoly je představit hlavní výsledky a perspektivy procesu začleňování Slovenské republiky do Evropské unie a také prozkoumat vývojové tendence působení SR jako členského státu EU prizmatem veřejného diskurzu. Jde o reflexi založenou na analýze sekundárních

⁴⁶⁰ Vláda Ivety Radičové padla v listopadu 2011 kvůli sporu uvnitř koalice o finanční pomoc Řecku.

⁴⁶¹ Více viz *Hodnotiaci správa o 10 rokoch členstva SR v EÚ*, Bratislava 2014, s. 2.

zdrojů a na původních datech získaných v minulých letech ve čtyřech po sobě následujících obdobích: před vstupem (1993–2004), rok po vstupu (2004–2005), v letech 2007–2010 a od oslav 10. výročí našeho vstupu do EU až do současnosti (březen 2015). Vycházíme nejen z diskurzivní analýzy tisku, ale i z databáze rozhovorů s experty, která vznikla v souvislosti s realizací dvou projektů zaměřených na výzkum formování národních preferencí Slovenska.

První období analýzy se váže ke druhé, a zejména třetí vládě Vladimíra Mečiara a představuje relativně krátký, ale o to dramatictější spor o alternativách zahraničněpolitické orientace Slovenské republiky (1994–1998), který ve volbách 1998 jednoznačně vyhrála orientace na EU. Druhé období až do vstupu do EU v roce 2004 je rámováno diskurzem, který zdůrazňoval nejen nevyhnutelnost vstupu, ale především potřebu „dohonit“ v procesu přistoupení sousedy, a proto se o mnoha politických změnách velmi málo diskutovalo a veřejná debata se zúžila na zjednodušené zdůrazňování výhod členství v EU nad nevýhodami. Třetí období začalo po vstupu do EU a trvá až dodnes; organicky propojuje kompletizaci slovenského členství (vstup do Schengenského systému a přijetí eura) s adaptací na práva a povinnosti plnoprávného člena Unie. V celém tomto období bylo toto členství a jeho naplňování stálým tématem politického diskurzu a vládnutí na Slovensku.

Východiska analýzy politického diskurzu v kontextu evropské integrace

Veřejný politický diskurz spoluvytváří image každého státu a odlišné, nebo dokonce protichůdné pozice aktérů zastupujících stát v orgánech EU snižují jeho důvěryhodnost a oslabují jeho vyjednávací pozici v klíčových otázkách integrace. Koncepční a udržitelná integrační strategie státu vyžaduje také institucionální uspořádání a interakce klíčových domácích aktérů, které vedou k širokému „národnímu konsenzu“, ke shodě nejdůležitějších aktérů v prosazovaných prioritách a k získání široké podpory občanů. Slovensko tyto předpoklady na první pohled ve velké míře splňovalo. Velká většina politických aktérů podporovala a podporuje členství Slovenska v EU.

Rozměr uvažování o evropské integraci a slovenském členství v EU nabyl většího významu zejména v období, kdy globální hospodářská krize zasáhla i Evropskou unii, která tak ztratila předcházející přitažlivost, spočívající na představách, že právě nadnárodní politický a ekonomický

system automaticky ochrání své občany před negativními ekonomickými a sociálními jevy. Je důležitý i vzhledem ke snižující se veřejné podpoře EU. Analýzou diskurzu tedy nejen interpretujeme dokumenty, mediální texty a vyjádření politiků, ale snažíme se také konceptualizovat vztahy mezi diskurzem, poznáním, ideologií a politickými aktéry, v tomto případě představiteli politických stran a vládních institucí. Speciálně v případě diskurzu o EU platí, že obrovský a komplikovaný proces integrace našeho kontinentu mají v rukou vzdálené politické elity, které nemohou vždy reagovat na pocity a požadavky veřejnosti v jednotlivých členských státech. Je ovšem třeba dodat, že to nemusí být jen na škodu věci, ale naopak i v její prospěch, jsou-li eliminovány insitní populistické představy. Politická rozhodnutí se však řídí nejen pravidly dominantního expertního, ale i veřejného diskurzu.

Problémy s návratem do Evropy: test zahraniční politiky SR

Pokojné, legální zvládnutí rozdělení bývalé federace a vznik dvou samostatných států představuje reálný přínos České republiky a Slovenské republiky ke stabilizaci nejen střední Evropy, ale i širšího evropského prostoru. V jeho pozadí byly i jasné a jednoznačné integrační ambice bývalé České a Slovenské Federativní Republiky formulované v jejím vládním programu a v programech vlád obou národních republik, které federaci tvořily.

Potenciální členství v EU bylo už od podpisu obou asociačních smluv⁴⁶² na Slovensku relativně málo politizované a představovalo integrální součást transformačního diskurzu, jenž tvořil rámec široce vymezené ideje „návratu do Evropy“. Tato metafora se myšlenkově vztahovala k mýtu o poválečném „únosu“ části západu na východ⁴⁶³ a vyjadřovala další vývoj střední Evropy v jejím přirozeném prostředí, ohraničeném západoevropskou kulturou, hodnotami a tradicemi. Původní romantické vize o „návratu do Evropy“, provázející pád státního socialismu v roce 1989, byly spojeny zejména s naivními představami, že rychle a snadno získáme přístup k „vymoženostem“ západní konzumní společnosti. Tyto

⁴⁶² Bývalé Československo podepsalo asociační dohodu už v roce 1991 a následně v roce 1993 obě samostatné republiky podepsaly nové dohody, do nichž se už dostaly i nové politické podmínky (známé jako Kodaňské), které od potenciálních členů vyžadovaly stabilní demokratické instituce, tržní ekonomiku a přijetí právních norem EU.

⁴⁶³ KUNDERA, Milan: *The Tragedy of Central Europe*, *New York Review of Books*, 26. 4. 1984, s. 33, dostupné online: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2016/MEB404/um/Kundera_1984.pdf [31. 3. 2018].

naděje se však poměrně rychle rozplynuly a vystřídaly je potíže s komplexní proměnou politického, hospodářského a státoprávního uspořádání. Poté následoval komplikovaný zápas o charakter politického režimu v samostatném státě, později vynucené dohánění sousedů v jednáních s EU o konkrétních podmínkách začlenění a konečně náročné působení ve strukturách EU v podmínkách plnoprávného členství. Přes tyto problémy většina obyvatelstva a politické elity vždy integraci do Evropské unie podporovaly.

Toto období charakterizuje absence zásadního, sofistikovaného diskurzu o evropské integraci a našem místě v nové Evropě, která měla překonat staré dělení na „východ“ a „západ“. Ani jedna vláda vedená Vladimírem Mečiarom (1992–1994 a 1994–1998) nevěnovala dostatečnou pozornost evropské integraci. Hlásily se k ní, ale nediskutovaly s veřejností o hodnotách a principech, na kterých se zakládá, ani o vyvstalých nárocích na fungování politiky, hospodářství, celé společnosti. Ani nová Evropská dohoda o přidružení SR k Evropským společenstvím, podepsaná 4. října 1993, nevyvolala žádnou výjimečnou veřejnou debatu. Spíše byla chápána jako jeden z kroků, jímž se potvrzovala samostatnost nového státu a jejímž hlavním smyslem byla jeho legitimizace, protože byl v zahraničí vnímán jako problémový. Postoj vládnoucí politické elity vůči dohodě a spolupráci s ES byl technokratický a pragmatický. Za hlavní cíl asociační dohody pokládaly obě Mečiarovy vlády zejména postupné vytvoření zóny volného obchodu mezi SR a Evropským společenstvím a aproximaci našeho práva s právem ES.

Vývoj vnitřní politiky se ale začal komplikovat, vládnoucí Mečiarovo HZDS se rozpadávalo a následně vláda ztratila většinovou podporu v parlamentu. Po odvolání Vladimíra Mečiara z postu předsedy vlády byla v březnu 1994 vytvořena široká koaliční vláda vedená Jozefem Moravčíkem (předtím ministrem zahraničí), která zastavila úpadek mezinárodní reputace SR díky hospodářským reformám, demokratickému stylu vládnutí i vstřícné politice vůči maďarské národnostní menšině. Vláda potvrdila zahraničněpolitické směřování do EU, a navíc Národní rada SR přijala Obrannou doktrínu SR, která si vytkla za cíl „získání plnohodnotného členství v NATO“. Dané kroky získaly pozitivní odezvu i v zahraničí.

Toto období jasné evropské orientace však trvalo krátce a po předčasných volbách v září 1994 se do vlády spolu s HZDS dostaly i dvě další strany – Sdružení dělníků Slovenska, které nemělo jasné zahraničněpolitické představy a cíle, a radikální nacionalisté ze Slovenské národní strany, již evropskou integraci odmítali. Nová většina v parlamentu začala uplatňovat postupy, které porušovaly dosavadní demokratické zvyklosti a vedly

až ke svévolné interpretaci ústavy. Nastoupila vnitropolitická konfrontace, jež Slovensko odsunula z cesty, po které se ubírali naši visehradští sousedé, a integrační šance byly ohroženy. Z Evropské unie přišla už v listopadu 1994 na Slovensko první demarše, která vyjádřila znepokojení nad tímto vývojem. Slovensko bylo náhle vnímáno jako stát, který ohrožuje stabilitu a demokracii ve střední a východní Evropě. A přestože nový ministr zahraničí Juraj Schenk deklaroval zájem o evropskou integraci, nepodařilo se mu rozptýlit pochybnosti zahraničních partnerů o upřímnosti této snahy.

V tomto období se zrodil spor dvou koncepcí národně-státního zájmu – koncepce izolacionistické, v jejímž pozadí je myšlenka slovanské vzájemnosti (ale bez Čechů a Poláků), a koncepce otevírání se světu a přibližování k západní Evropě, která vycházela z potřeby a snahy modernizovat nový samostatný stát, završit transformaci politického, právního a hospodářského systému a dát mu jednoznačné geopolitické i hodnotové ukotvení. Tento koncepční spor vedl ke schizofrenickému chování vládní koalice jako celku, a zejména některých jejích představitelů, kteří politicky podpořili prointegračně zaměřené *Programové prohlášení vlády SR*, ale v praxi integraci SR odmítali. Tato situace vedla k tomu, že se vláda snažila „přivlastnit si“ zahraniční integrační politiku a „odstavit“ od ní opozici, což vedlo i k menší medializaci této agendy především ve veřejnoprávních médiích, která se nacházela pod vlivem tehdy vládnoucích stran.

Na okraji veřejného zájmu zůstalo dokonce i podání přihlášky do Evropské unie 27. června 1995. Vladimír Mečiar tento krok, z něž zcela vyloučil tehdejší opozici, stroze označil za přihlášku „ke sjednocující se Evropě [...], k evropské integraci [...]“.⁴⁶⁴ Milan Ftáčnik, tehdejší poslanec za SDL, to komentoval slovy: „Jako by se nás to ani netýkalo [...] a veřejnoprávní televize o tom vlastně ani neinformovala. Můj návrh, aby vláda podala informaci o této žádosti v parlamentu, vládní poslanci nepodpořili. A přitom jde o jedno z nejvýznamnějších zahraničněpolitických rozhodnutí vlády.“⁴⁶⁵

Tehdejší absence tématu evropské integrace ve veřejném diskurzu vzdalovala Slovensko od EU a jejího hlavního směřování, protože diskurz reprezentuje i způsob, jakým se komunikují a chápou politické procesy a rozhodnutí. Následné kroky slovenského kabinetu potvrzovaly, že všechny Mečiarovy vlády chápaly začleňování se do EU jako výhradně technický, až technokratický proces, do něž Mečiar nejenže nezapojoval opozici, ale ani o něm neinformoval veřejnost. Tehdejší vicepremiér Sergej Kozlík

⁴⁶⁴ Projev na setkání vlády SR s velvyslanci zemí EU, 9. července 1995.

⁴⁶⁵ Európska únia a my, *Nové slovo bez rešpektu*, č. 29, 17. júla 1995.

dokonce mluvil o možnosti Slovenska efektivně se rozvíjet i mimo rámec EU.⁴⁶⁶ Vladimír Mečiar tehdy pronesl i svůj dnes už legendární výrok, že „když nás nechťejí na západě, tak se obrátíme na východ“. Potvrzením této zahraničněpolitické orientace se stala také celá řada bilaterálních smluv s Ruskou federací o dodávkách energie a v roce 1996 začala vláda dokonce zvažovat uzavření smlouvy o volném obchodu, což by ale zcela protičečilo Evropské dohodě mezi SR a EU.⁴⁶⁷ Podobná prohlášení vlády ještě víc zmobilizovala opoziční strany, protože případný příklon k Rusku by mohl vést nejen k energetické a zahraničněpolitické závislosti na bývalé okupační velmoci a tím ohrozit integrační ambice země, ale navíc dále zhoršit stav demokracie na Slovensku.

Nejasné, protichůdné zprávy o směřování slovenské zahraniční politiky, které prezentovali představitelé vlády, byly ale v rozporu s většinovými postoji veřejnosti. Tehdejší průzkumy veřejného mínění jasně ukazovaly, že občané jednoznačně podporují členství v EU: v letech druhé Mečiarovy vlády se podpora pohybovala od 60 do 80 % a zahrnovala i významnou část voličů HZDS.⁴⁶⁸ I proto se zástupci EU postupně začali orientovat na komunikaci s občany prostřednictvím neformálních, občanské diplomacie s nevládními organizacemi. EU podmínila další integraci změnou „politického stylu“ a trvala na uskutečnění svobodných a spravedlivých voleb v roce 1998. V tomto období se evropská integrace stala synonymem pro demokratizaci a tyto dva procesy se ve slovenské politice začaly prolínat. Propast mezi postoji veřejnosti a Mečiarovy vlády ve vztahu k demokracii se postupně zvětšovala. V lednu 1997 bylo více než 50 % voličů přesvědčeno, že je demokracie na Slovensku ohrožena.⁴⁶⁹ Více než tři čtvrtiny občanů chtěly, aby Slovensko vstoupilo do EU. Pro mnohé z nich byl vnitropolitický vývoj zklamáním, protože jedním z hesel „sametové revoluce“ byl „návrat do Evropy“, chápaný jako členství v Unii. Na konci roku 1997 se 60 % občanů domnívalo, že mezinárodní pozice Slovenska se ve srovnání s rokem 1994 zhoršila, a téměř 40 % dotázaných se obávalo, že par-

⁴⁶⁶ Blíže viz studii DULEBA, Alexander: Zahraničnopolitická orientácia a vnútorná politika SR: deklarácie a reálna politika, in: SZOMOLÁNYI, Soňa (ed.): *Problémy konsolidácie demokracie: Spor o pravidlá hry pokračuje*, Bratislava 1997, s. 187–207.

⁴⁶⁷ Mečiar: Je blbosť, že som komplikoval vstup Slovenska do Európskej únie, *SITA*, 1. 5. 2009.

⁴⁶⁸ Blíže viz WEISS, Peter: Slovenská republika a európske integračné procesy, *Nové slovo* (Príloha) 7, 1997, č. 15, s. 1–3.

⁴⁶⁹ VELŠIC, Marián: Spoločenská atmosféra, in: GYÁRFÁŠOVÁ, Oľga – KRIVÝ, Vladimír – VELŠIC, Marián (eds.): *Krajina v pohybe. Správa o politických názoroch a hodnotách ľudí na Slovensku*, Bratislava 2001, s. 1–51.

lamentní volby v roce 1998 budou zmanipulované.⁴⁷⁰ Obavy z toho, že se Slovensko stane jedinou středoevropskou zemí, která nedostane pozvánku do EU,⁴⁷¹ vedly ke změně politických preferencí voličů a díky tomu podpora opozičních politických stran rostla, což podtrhla i stále častější kritika představitelů Unie vůči vládě Vladimíra Mečiara. Na Slovensku se stal zápas o demokracii neoddělitelnou součástí zápasu o zahraničněpolitické směřování a integrální součástí slovenského „návratu do Evropy“.

Politika „dohánění“

Volby v roce 1998 přinesly porážku politických stran, které byly součástí Mečiarovy vlády a už nebyly schopny získat většinu a zformovat novou vládu, i když HZDS získalo nejvíc hlasů. Měsíc po volbách byla jmenována nová vláda v čele s premiérem Mikulášem Dzurindou (SDK), do níž se poprvé od vzniku Slovenska dostali i zástupci maďarské menšiny. Přestože většinová vláda mohla být sestavena i bez Strany maďarské koalice, ta se do vlády dostala nejenom kvůli nevyhnutnosti vytvořit ústavní většinu v zájmu vyřešení přímé volby prezidenta a přijetí změn v ústavě potřebných pro vstup do EU a NATO, ale i kvůli snaze výrazně zlepšit image Slovenska v EU. Zapojení zástupců etnické menšiny vyslalo jasný signál, že nová vláda je připravena plnit Kodaňská politická kritéria. Ve snaze dostihnout sousedy v jednáních o vstupu do EU spolu s cílem odstavit Mečiar a HZDS od moci na Slovensku v období let 1998–2002 fungovala široká vládní koalice, kterou zásadním způsobem spojovala snaha o členství v EU a NATO. Bez těchto zahraničněpolitických cílů by fungování takové koalice nebylo možné.

Nové vládě se podařilo v relativně krátké době přesvědčit instituce EU, že Slovenskolepší stav demokracie a bude plnit závazky vyplývající z asociační dohody. Už v roce 1999 Evropská komise (EK) konstatovala, že „díky změnám přijatým od září 1998 již Slovensko splňuje politická kritéria stanovená summitem v Kodani“.⁴⁷² Na helsinském summitu v prosinci 1999 rozhodla EU o zahájení přístupových jednání o vstupu do Unie se

⁴⁷⁰ Více viz BÚTOROVÁ, Zora: Vývoj postojov verejnosti. Od nespokojnosti k politickej zmene, in: BÚTORA, Martin – MESEŽNIKOV, Grigorij – BÚTOROVÁ, Zora (eds.). *Slovenské voľby 1998. Kto? Prečo? Ako?*, Bratislava 1999, s. 61–84.

⁴⁷¹ Prosincový summit Evropské rady v Lucemburku v roce 1997 rozdělil kandidátské země na dvě skupiny a Evropská komise začala jednat o vstupu pouze se šesti kandidátskými zeměmi bez SR, protože ta jako jediná neplnila politické podmínky.

⁴⁷² *Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*, 13. října 1999, s. 70.

Slovenskem a dalšími zeměmi, které byly do té doby zařazeny do druhé skupiny, protože neplnily podmínky. Hned po tomto rozhodnutí se vláda SR soustředila na politiku „dohánění“ (*catch-up*) zemí, jež začaly jednání s EU už o dva roky dříve. Vyplývalo to zejména z potřeby zachovat výhody plynoucí z česko-slovenské celní unie až do integrace, přizpůsobit slovenské hranice schengenským podmínkám společně se sousedy a posilovat přeshraniční spolupráci regionů.⁴⁷³

Přes závazek vlády zkvalitnit informační a osvětovou činnost ve vztahu k předpokladům, a především důsledkům členství v EU ovládl politický diskurz v tomto období do značné míry opět technokratický jazyk, zdůrazňující nevyhnutelnost vstupu, dohánění, a zejména bezproblémového akceptování předložených podmínek ze strany EK. Taktikou slovenského týmu vyjednávačů „nebylo žádat co nejvíc a v co největším rozsahu kapitol, ale racionálně se soustředit na prioritní zájmy a citlivá místa a za pomoci jasných důvodů, objektivních argumentů a vzájemné důvěry je prosadit“.⁴⁷⁴ Strategií tedy bylo neusilovat za každou cenu o výjimky z implementace legislativy EU (*acquis communautaire*). Maximálním cílem bylo získat přechodné období v těch oblastech, „kde to bylo odůvodněné vzhledem k potřebě zlepšit výkonnost slovenské ekonomiky nebo zajistit rozsáhlé kapitálové investice“.⁴⁷⁵ Jako „národní priority“ nebo klíčové oblasti byly definovány zejména záležitosti vnitřního trhu, dopravy, životního prostředí, energetiky, zemědělství, regionální politiky a koordinace strukturálních nástrojů. I veřejný prostor akceptoval tuto politickou dikci jako logiku nevyhnutelnosti. Diskuse v médiích, na konferencích a v rámci Národního konventu⁴⁷⁶ se zaměřily nanejvýš na posuzování výhod a nevýhod našeho budoucího členství. Tento diskurz, v anglické zkratce známý jako TINA (*There Is No Alternative*), ovládl předvstupní období. Kritiku nebo nesouhlas s postupem začleňování do EU političtí aktéři nevysslovovali, s výjimkou některých vystoupení opozičních představitelů HZDS a SNS, což mohlo být i důsledkem snahy vyhnout se obviňování ze strany politických konkurentů ze zpomalování integrace „zbytečnými připomínkami“. Pokud šlo o vstup do EU, politika „dohánění“ a její široká podpora reflektovala velkou míru politické shody.

⁴⁷³ FIGEL, Ján – ADAMIŠ, Miroslav: *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*, Bratislava 2004, s. 10.

⁴⁷⁴ Tamtéž.

⁴⁷⁵ Tamtéž, s. 19.

⁴⁷⁶ Ministerstvo zahraničních věcí SR iniciovalo ustavení Národního konventu o evropské budoucnosti (*Čo je konvent – Idea konventu. 2001–2002*, MZV SR) jako uskupení angažovaných lidí přesvědčených o potřebě členství v EU.