

Národný záujem na prvom mieste: vnímanie nových členských štátov EÚ¹

Matúš Mišík²

Katedra politológie, FF UK, Bratislava

National Interest as the Top Priority: Perception of the New Member States of the EU.

This paper analyses the perception of the new EU member states from the old member states' point of view. It is based on 24 interviews with diplomats from permanent representations of the old member states to the EU in Brussels. The paper points out that the eastern enlargement of the EU is seen in a rather positive light, as are changes in the decision-making process of the European Council. The newcomers are especially active in areas of their national interest, although they have not learned all the "rules of the game" yet and sometimes pursue their preferences in contrast to what the old members perceive as a more appropriate approach.

Sociológia 2015, Vol. 47 (No. 1: 66-86)

Key words: *European Union; new member states; perception; decision-making process; national interest*

Úvod

Východné rozšírenie Európskej únie v rokoch 2004 a 2007 prinieslo do zoskupenia 10 post-socialistických krajín s rozdielnym historickým a kultúrnym zázemím³. Zmeny spôsobené zvýšením počtu členských štátov, ale aj rozdielnou povahou „východných“ nováčikov sú aj po dekáde členstva nových členských štátov (NČŠ) v EÚ preskúmané zatiaľ len v obmedzenej miere. Oveľa viac vieme o prístupovom procese týchto krajín do EÚ. (Např. Caplanová a kol. 2004; Lasas 2008; Malová a kol. 2005; Schimmelfennig 2001) Doteraz bolo analyzované predovšetkým pôsobenie nováčikov v rámci EÚ a ich preferencie na komunitnej úrovni. (Copsey – Haughton 2009; Copsey – Pomorska 2010; Haughton 2009; Láštic 2010; Malová a kol. 2010; Mišík 2015; Rybář 2011; Spendzharova 2012) Výskum sa tiež venoval dopadom rozšírenia na rozhodovací proces EÚ (Hosli a kol. 2011; Mattila 2009; Naurin – Lindhal 2008) a na spoločné politiky (Copeland 2012), dodržiavaníu pravidiel novými členmi po vstupe (Böhmelt – Freyburg 2013; Pridham 2008; Staroňová – Kišďurka 2013; Tosun 2011), či ich predsedníctvu v Rade EÚ. (Drulák – Sabič 2010; Kajňč 2009) Mnohé oblasti pôsobenia nových členských

¹ Táto publikácia bola podporená Agentúrou pre vedu a výskum v rámci projektov APVV-0484-10 Meniaci sa systém zahraničnej politiky EÚ a malé členské štáty a APVV-0660-06 Formovanie národných preferencií a členské stratégie v nových východoeurópskych štátoch Európskej únie: hľadanie novej rovnováhy medzi medzivládny a nadnárodným rozhodovaním?

² Korešpondencia: Matúš Mišík, PhD., Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Gondova 2, 814 99 Bratislava. Email: matus.misik@uniba.sk

³ V texte sa nevenujeme Cypru a Malte, ktoré sú historicky a kultúrne odlišné od zvyšku nových členských štátov EÚ, a ani Chorvátsku, ktoré pristúpilo do EÚ až v roku 2013 (po uskutočnení terénneho výskumu).

štátov a ich vplyv na rozšírenú EÚ však ešte doteraz analyzované neboli a v porovnaní s tzv. starými členskými štátmi (SČŠ) sú nováčikovia skúmaní celkovo menej. Medzi nepreskúmané oblasti patrí aj vnímanie (percepcia) nových členov zo strany pôvodných členských krajín. Vychádzame z predpokladu, že vzájomná percepcia medzi členskými krajinami nám môže pomôcť ozrejmiť fungovanie samotnej EÚ. Subjektívne vzájomné vnímanie členov môže ovplyvniť spoluprácu medzi štátmi na komunitnej úrovni, pričom pozitívne vnímanie spoluprácu podporuje, zatiaľ čo negatívne ju komplikuje. (Mišík 2013)

Cieľom tohto článku je prispieť k poznaniu následkov východného rozšírenia na fungovanie EÚ a analyzovať vnímanie nových členských štátov EÚ zo strany pôvodných členov zoskupenia. Hľadáme odpoveď na otázky, (1) ako je zo strany zástupcov starých členov vnímané fungovanie rozhodovacieho mechanizmu EÚ po východnom rozšírení a (2) ako je vnímaná aktivita a správanie nových členov v tomto procese. Kým Láštic (2010) analyzoval, ako svoju aktivitu v rámci rozhodovacieho mechanizmu EÚ hodnotia predstavitelia samotných nováčikov, my sa na danú problematiku pozeráme z perspektívy predstaviteľov SČŠ. Text je založený na tematickej analýze 24 pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami SČŠ na ich stálych zastupiteľstvách v Bruseli.

V nasledujúcej časti predstavujeme percepciu ako analytický rámec využívaný v rámci skúmania medzinárodných vzťahov ako aj európskej integrácie. Tretia časť článku ukazuje, ako nám percepcia môže umožniť lepšie porozumieť vzťahom medzi členskými štátmi EÚ. Štvrtá sekcia predstavuje tematickú analýzu rozhovorov s predstaviteľmi stálych zastupiteľstiev SČŠ v Bruseli. Je rozdelená na tri podčasti, pričom v prvej sa venujeme percepcii fungovania rozhodovacieho procesu v rozšírenej EÚ a ďalšie dve sa zameriavajú na aktivitu a správanie NČŠ v rámci tohto mechanizmu. Analýza poukazuje na to, že hoci rozhodovací proces EÚ prešiel po rozšírení v roku 2004 istými zmenami, tieto nie sú zástupcami starých členov vnímané negatívne, sú skôr považované za nevyhnutnú zmenu následkom zväčšenia počtu členov Únie. Aktivita, ale aj správanie NČŠ sú výrazne ovplyvnené ich národnými záujmami – v oblastiach, kde majú špecifické záujmy, sú nové členské štáty výrazne aktívnejšie, hoci táto ich aktivita nie je vždy premenená na úspech pri rokovaniach. NČŠ nevedia totiž využívať neformálne pravidlá na dosiahnutie svojich cieľov, často argumentujú národnými záujmami a ich argumentácii chýba „európsky rozmer“, čo sťažuje presaditeľnosť ich preferencií na komunitnej úrovni. Piata časť diskutuje výsledky analýzy s existujúcou literatúrou, sumarizuje hlavné zistenia práce a ponúka témy pre ďalší výskum.

Vnímanie ako analytický rámec pre štúdium vzťahov v rámci EÚ

Vnímanie je pre analýzu vzťahov medzi štátmi na medzinárodnej úrovni využívané už od konca 50. rokov, ako v rámci teoretických prístupov zahraničnopolitickej analýzy, tak aj mimo týchto analytických rámcov. (Boulding 1959; Harnisch a kol. 2011; Holsti 1970) Literatúra zvyčajne zdôrazňuje úlohu subjektívnych faktorov a ideí pri tvorbe zahraničnopolitických politík a poukazuje na možné problémy v prípade nepochopenia záujmov štátu zo strany ostatných aktérov z dôvodu nesprávneho vnímania jeho cieľov. (Jervis 1976) Na skúmanie úlohy vnímania v medzinárodnom prostredí sa využívajú predovšetkým dva prístupy zahraničnopolitickej analýzy. Teória obrazov (*image theory*) skúma predovšetkým vnímanie ostatných štátov v medzinárodnom systéme zo strany národných rozhodovateľov. Identifikuje obrazy, ktoré sú pripisované ostatným štátom na medzinárodnej úrovni a skúma, ako tieto ovplyvňujú vzájomné interakcie medzi štátmi. Na druhej strane teória rol (*role theory*) analyzuje vplyv vnímania charakteristík vlastného štátu zo strany domácich rozhodovateľov na politiky presadzované v medzinárodnom prostredí. Národné elity podľa tohto prístupu tvoria politiky v súlade s rolami, ktoré pripisujú svojmu vlastnému štátu. (Mišík 2013) Teória obrazov bola využívaná predovšetkým v období studenej vojny na analýzu nepriateľských postojov dvoch hlavných aktérov tohto konfliktu. (Prehľad bohatej literatúry k tejto téme predstavuje Silverstein 1989) Teória preukázala svoju opodstatnenosť a schopnosť zvýrazniť faktory ovplyvňujúce výsledný obraz nepriateľa, ako napríklad rôzne skreslenia pri jeho zobrazovaní v médiách. (Silverstein – Flamenbaum 1989) Po páde železnej opony tento prístup stratil svoju popularitu, naopak, teória rol je využívaná omnoho širšie pri štúdiu medzinárodného prostredia, ale aj otázok spojených s európskou integráciou. (Napr. Aggestam 2012; Beneš – Harnisch 2015; Catalinac 2007; Chafetz 1997)

Približne od roku 2006 môžeme sledovať zvyšovanie záujmu o tému vnímania aj v súvislosti s EÚ, hoci niektoré práce boli publikované aj skôr. (Napr. Gupta – van der Grijp 2000) Hlavný záujem sa týka otázky, ako je Únia vnímaná zo strany ďalších aktérov medzinárodného prostredia. (Lucarelli 2014) Analýza vnímania EÚ zo strany tretích krajín na bilaterálnej úrovni ukázala, že zatiaľ čo je EÚ považovaná za ekonomicky silného aktéra, politicky je považovaná za nevýrazného hráča s obmedzenými možnosťami. (Elgström 2006) Toto je spôsobené zložitou rozhodovacích procesov a konfliktom medzi medzivládny a supranacionálnymi inštitúciami EÚ. Na multilaterálnej úrovni, počas medzinárodných vyjednávaní, je však situácia iná. EÚ je na jednej strane považovaná za politicky silného hráča, avšak na druhej strane sa ukazuje, že nie je schopná byť lídrom v medzinárodnom vyjednávaní, čo limituje jej vplyv a možnosti usmerňovania politík na tejto úrovni.

(Elgström 2007) Toto bola situácia predovšetkým počas klimatických vyjednávaní v rámci Organizácie spojených národov, kde na jednej strane EÚ preukazovala istú úroveň vodcovstva, avšak toto bolo vnímané skôr kontroverzne, keďže Únia sa neriadila pravidlami, ktoré presadzovala. (Gupta – van der Grijp 2000) Práve z tohto dôvodu je EÚ vnímaná negatívne aj na bilaterálnej úrovni pri stykoch s tretími krajinami, ktorým má snahu dominovať. Predovšetkým voči ázijským a africkým štátom zaujíma niekedy až nadradený postoj. (Mattlin 2012) Takéto vnímanie následne do istej miery negatívne ovplyvňuje spoluprácu medzi EÚ a ďalšími medzinárodnými štátnymi aktérmi. Literatúra teda na jednej strane poukazuje na heterogenitu vnímania EÚ na rôznych úrovniach medzinárodných vzťahov (bilaterálnej a multilaterálnej), avšak zároveň zvyrazňuje vplyv percepcie na vzájomné vzťahy medzi štátmi.

Percepcia bola využitá na skúmanie rôznych otázok aj v rámci európskych štúdií. Táto literatúra sa dá rozdeliť do troch skupín na práce A) skúmajúce vnímanie EÚ zo strany národných elít a verejnosti, B) analyzujúce úlohu vnímania pri tvorbe preferencií členských štátov a ich aktivity na úrovni EÚ a C) študujúce vplyv vnímania na jednotlivé spoločné politiky EÚ. Hoci výskum percepcie zo strany verejnosti a elít zistil pozitívne postoje voči európskej integrácii na všeobecnej úrovni, poukázal taktiež na rozličné vnímanie, keď sa jedná o konkrétne oblasti integrácie. (Ilonszki 2009) Tieto rozdiely sú zakorenené „v mnohostranných sociálnych, historických a náboženských“ rozdieloch v rámci EÚ. (Ilonszki 2009a: 6) Literatúra tiež napovedá, že verejná podpora integrácie môže byť ovplyvnená vnímaním spokojnosti s vývojom na úrovni národného štátu (Ilonszki 2009b), úrovňou dôvery voči ďalším členským štátom (Genna 2009), hoci s týmto argumentom nesúhlasia všetci autori (White 2010), alebo vnímaním legitimacy celého európskeho projektu. (Jones 2009) Pôj národných elít voči európskej integrácii je podľa niektorých autorov výsledkom, okrem iného, ich vnímania vonkajšieho ohrozenia pre celistvosť EÚ. (Matonytė – Morkevičius 2009) Medzi takéto ohrozenia patria napr. začlenenie Turecka do EÚ alebo miešanie sa Ruska do záležitostí EÚ. Ako však autori poznamenávajú, neexistuje jednotné vnímanie týchto hrozieb zo strany elít.

Preferencie, ktoré národné štáty presadzujú na úrovni EÚ, môžu byť ovplyvnené vnímaním ich silných a slabých vlastností zo strany národných rozhodovateľov, predovšetkým v prípade nových členských štátov. (Haughton 2009; Haughton 2010) Poľské preferencie v oblasti externej energetickej politiky EÚ sú ovplyvnené „pocitom strategickú zraniteľnosti zoči-voči Rusku“ (Roth 2011: 620), zatiaľ čo na úrovni vnútorného energetického trhu hrá rolu pri formovaní preferencií členských štátov vnímaná bezpečnosť dodávok. (Pointvogl 2009) Nguyen (2008) argumentuje, že rozhodovatelia, ktorí sa cítia „bezpečne“ vo svojich úradoch, podporujú dlhodobé výhody

plynúce z prehľbovania integrácie napriek krátkodobým nákladom. Naopak, politici, ktorí nevnímajú svoju pozíciu ako stabilnú, presadzujú politiky v súlade s verejnou mienkou, aby si takto zvýšili šance na znovuzvolenie. Percepcia môže mať vplyv aj na pôsobenie členských štátov na úrovni EÚ, keďže vnímanie schopnosti dosiahnuť kompromis ovplyvňuje možnosti členských štátov presadzovať vlastné ciele na komunitnej úrovni. (Wallace 2005)

Úloha vnímania pri formovaní spoločných politík EÚ bola tiež predmetom pomerne rozsiahleho skúmania. Medzi analyzovanými politikami vyniká bezpečnostná a zahraničná politika, ktorej bola venovaná najväčšia pozornosť, či už v rámci teórie rol (Aggestam 2012; Frank 2008), alebo mimo tohto teoretického rámca. (Heller 2009) Roly, ktoré rozhodovatelia pripisujú svojim vlastným štátom na základe vnímania ich slabých a silných stránok, ovplyvňujú bezpečnostné a zahraničnopolitické preferencie týchto štátov. Pomocou percepcie boli analyzované aj ďalšie spoločné politiky, vrátane spoločnej politiky rybolovu (McLean – Gray 2009), energetiky (Mišík 2015), rozširovania EÚ na východ (Sedelmeier 2006) alebo vzťahov s tretími krajinami. (Browning – Christou 2010; Dostál a kol. 2011)

Doterajší výskum teda preukazuje využiteľnosť percepcie ako analytického konceptu pri skúmaní rôznych otázok nielen na úrovni medzinárodných vzťahov, ale aj v rámci európskych štúdií. Skúmanie subjektívneho vnímania rozhodovateľov nám môže pomôcť porozumieť rôznym otázkam európskej integrácie. Môže nám predovšetkým poskytnúť informácie o vplyve individuálnych aktérov (*individual agency*) na formovanie spoločných politík a ich postojoch voči ostatným účastníkom rozhodovacieho procesu.

Analytické východiská

V tomto článku sa zaoberáme dvoma navzájom prepojenými oblasťami spojenými so subjektívnym vnímaním rozhodovateľov na európskej úrovni. Po prvé, zaujímame sa o to, ako vnímajú zástupcovia SČŠ rozhodovací proces EÚ po východnom rozšírení; po druhé, skúmame percepciu aktivít a správania sa NČŠ v rámci tohto mechanizmu. Existujúca literatúra indikuje, že v rozhodovacom mechanizme EÚ nastali po roku 2004 zmeny súvisiace s rozšírením. (Hostli a kol. 2011; Mattila 2009; Naurin – Lindhal 2008) Spôsob prijímania rozhodnutí sa po východnom rozšírení líši od predchádzajúceho obdobia nielen z dôvodu zvýšenia počtu zúčastnených strán, ale aj zmien v rozhodovacom mechanizme. My chceme tieto pohľady doplniť o „subjektívny“ pohľad rozhodovateľov SČŠ a porovnať naše zistenia s „objektívnymi“ údajmi z hlasovaní, ktoré boli analyzované vo vyššie uvedených štúdiách kvantitatívnymi metódami. Takýto prístup nám umožní získať komplexnejší obraz o zmenách, ktoré v rozhodovacom procese EÚ nastali.

Predpokladáme, že existujú rozdiely medzi aktivitou a správaním sa nových a pôvodných členov EÚ. Noví členovia sú súčasťou EÚ omnoho kratšie v porovnaní so staršími a ani v predvstupovom období nemali možnosť zástupcovia starších členských štátov spoznať kandidátske krajiny dôkladnejšie vzhľadom na ich obmedzenú prítomnosť na vyjednávaniach v tomto období. (Malová a kol. 2005) Nezaujíma sa však o objektívnu stránku pôsobenia nových členov v EÚ a jej rozhodovacích mechanizmoch, ako napríklad úspešnosť preberania spoločnej legislatívy (Staroňová – Kišďurka 2013), či množstvo návrhov, ktoré zástupcovia týchto krajín predložia na rokovaní. Skúmame subjektívny postoj zástupcov SČŠ zúčastňujúcich sa vyjednávaniach. Predchádzajúce výskumy ukázali, že dôvera verejnosti v ďalšie štáty je dôležitým predpokladom k podpore integrácie. (Genna 2009) Vychádzame z predpokladu, že podobná situácia môže nastať aj na úrovni rozhodovacích mechanizmov inštitúcií EÚ – pozitívne vnímanie ostatných krajín môže viesť k posilneniu tvorby rôznych koalícií a skupín s rovnakým názorom (*like-minded groups*) medzi členskými štátmi. V širšom pohľade nám môže skúmanie vnímania sa členských štátov navzájom umožniť lepšie porozumieť fungovaniu spolupráce v rámci rozhodovacieho mechanizmu EÚ.

Článok je založený na rozhovoroch s predstaviteľmi SČŠ zo stálych zástupiteľstiev pri EÚ v Bruseli. Spolu bolo uskutočnených 24 pološtruktúrovaných expertných osobných rozhovorov v období máj až jún 2010 s úradníkmi, ktorí sú v každodennom kontakte s kolegami z ostatných členských štátov predovšetkým na úrovni pracovných skupín Rady Európskej únie, ale aj na úrovni Výboru stálych zástupcov (COREPER). Na úrovni pracovných skupín prichádza k najrozsiahlejším diskusiám o nových návrhoch legislatívy prichádzajúcich z Európskej komisie a tiež sa na nej *de facto* prijíma podstatná časť rozhodnutí. (Häge 2008, 2007; Juncos – Pomorska 2011) Rozhodnutia sa síce oficiálne prijímajú na ministerskej úrovni Rady EÚ, avšak tu sa diskutuje len o tých návrhoch, na ktorých neprišlo k zhode na nižších úrovniach (pracovné skupiny, COREPER). Zástupcovia jednotlivých krajín sú v rámci pracovných skupín a COREPERu vo veľmi úzkom kontakte z dôvodu potreby diskutovania a prípadného koordinovania vzájomných pozícií ako na oficiálnej, tak aj na neoficiálnej úrovni. Majú pomerne dobré poznatky o ostatných členoch rokovacích skupín, na ktorých sa zúčastňujú a spôsobom, akým rozhodovatelia z nových členských štátov presadzujú národné záujmy na komunitnej úrovni. Navyše vedia posúdiť zmeny v rozhodovacom procese po vstupe nových členov, keďže väčšina z nich sa zúčastňovala rozhodovacieho procesu aj pred východným rozšírením.

V rámci rozhovorov sme sa pýtali rozhodovateľov zo starých členských štátov na ich vnímanie nových členských štátov, resp. ich zástupcov v orgánoch Rady EÚ. Otázky sa sústredili na štyri hlavné oblasti. Popri

všeobecnom hodnotení rozšírenia sme sa pýtali aj na ich vnímanie zmien v rozhodovacom procese v Rade EÚ ako aj na to, ako hodnotia aktivity a správanie sa nováčikov v EÚ. Otázky boli koncipované široko, aby sa respondenti mohli zamerať na tie aspekty, ktoré boli pre nich najdôležitejšie. Rozhovory boli anonymizované, uvádzame len kód rozhovoru pozostávajúci z poradového čísla rozhovoru a štátnu príslušnosť respondenta⁴. Empirická časť príspevku vychádza z analýzy doslovných prepisov týchto rozhovorov. Rozhovory boli podrobené tematickej obsahovej analýze, ktorá nám umožnila zistiť postoje skúmaných aktérov.

Zmeny v rozhodovacom procese EÚ z pohľadu zástupcov starých členských štátov

Východné rozšírenie v roku 2004, kedy do EÚ vstúpilo osem post-socialistických krajín (Česká republika, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Poľsko, Slovensko, Slovinsko), bolo zo strany zástupcov SČS prijímané veľmi pozitívne. Podľa respondenta zo zakladajúcej „šestky“ znamenalo toto rozšírenie „zjednotenie kontinentu, bol to veľmi dôležitý historický krok“. (R1_FR) Rovnako pozitívne sa na rozšírenie pozeral aj dánsky zástupca, ktorý tvrdil, že „pre EÚ ako celok bolo rozšírenie úspechom po stránke ekonomickej, sociálnej a demokratickej“. (R2_DK) Podľa ďalšieho respondenta je EÚ pozostávajúca z 27 členov „omnoho silnejšie zoskupenie než EÚ 15“. (R10_UK) Ako uvidíme neskôr, noví členovia sa museli hneď po vstupe vyrovnáť s niekoľkými problémami, tie však boli zo strany starších členov vnímané ako typické problémy nováčikov. Podobným ťažkostiam totiž museli v mnohých prípadoch čeliť aj štáty, ktoré pristúpili do EÚ v rámci niektorého z predchádzajúcich rozšírení.

Na druhej strane rozšírenie v roku 2007, kedy do EÚ pristúpilo Bulharsko a Rumunsko, už tak pozitívne vnímané nebolo. Krajiny majú aj po vstupe naďalej veľké problémy v oblasti korupcie a organizovaného zločinu, čo negatívne ovplyvňuje ich obraz u predstaviteľov SČS. Európska komisia (EK) vytvorila ešte pred vstupom týchto krajín v roku 2006 *Mechanizmus kooperácie a overovania*, ktorý mal zabezpečiť dobudovanie reforiem v súdnictve a v oblasti korupcie a boja s organizovaným zločinom. (Európska komisia 2006; Európska komisia 2006a) EK je voči pokroku v problematikách oblastiach skeptická, čo potvrdila aj správa z júla 2012, ktorá sumarizovala zmeny v krajinách po piatich rokoch fungovania mechanizmu. EK prišla v prípade Bulharska k názoru, „že množstvo dôležitých krokov bolo prijatých primárne

⁴ Napr. R16_UK je rozhovor s poradovým číslom 16 uskutočnený so zástupcom Veľkej Británie. AT: Rakúsko, BE: Belgicko, DK: Dánsko, FI: Fínsko, FR: Francúzsko, DE: Nemecko, EL: Grécko, IE: Írsko, IT: Taliansko, LU: Luxembursko, NL: Holandsko, PT: Portugalsko, ES: Španielsko, SE: Švédsko, UK: Veľká Británia.

ako výsledok externého tlaku“, čo „podnecuje otázky o udržateľnosti a nezvratnosti týchto zmien“. (Európska komisia 2012: 4) Komisia použila v prípade Rumunska úplne tie isté slová, pričom ešte poznamenala, že dané problémy sú „zvýraznené súčasnými udalosťami“, čím reagovala na vtedajšie korupčné škandály. (Európska komisia 2012a: 4)

Podobný postoj mali aj naši respondenti, keď uviedli, že pre potrebu dokončiť niektoré reformy, a úplne tak naplniť podmienky členstva, tieto dva štáty „stále nie sú istým spôsobom plnými členmi“ (R24_SE), resp. sú „odlišnou kategóriou a majú limity v určitých aspektoch integrácie“. (R17_NL) Navyše, aj oni boli výrazne kritickí voči pokroku, ktoré dané krajiny uskutočnili v problémových oblastiach, hoci si uvedomovali, že sa jedná o pomerne zdĺhavý a zložitý proces. Ďalší z respondentov poukázal na to, že „politické systémy [týchto krajín] majú veľké ťažkosti adaptovať sa na štandardy EÚ“ (R1_FR) a aj v ekonomickej oblasti sa stále pomerne výrazne líšia od zvyšku Únie. Takéto negatívne skúsenosti s rozšírením môžu mať podľa respondentov následky aj pre budúce rozšírenia spoločenstva, pretože členské štáty budú viac nástožiť na úplnom dodržiavaní všetkých predvstupových pravidiel.

Zmeny v rozhodovacom procese

Naši respondenti potvrdili závery existujúcej literatúry (Hostli a kol. 2011; Mattila 2009; Naurin – Lindhal 2008), ktorá tvrdí, že v rozhodovacom procese EÚ nastali následkom východného rozšírenia zmeny. Zhodli sa však na tom, že tieto zmeny sa nedajú považovať za negatívne. Podľa jedného z diplomatov dokonca „nenastala žiadna špecifická zmena v kultúre, ale ani v spôsobe práce alebo atmosfére... V skutočnosti malo [rozšírenie] menší dopad, ako by ľudia očakávali“. (R2_IE) Koalície sú stále tvorené na základe spoločných záujmov, nie na základe toho, či je nejaký štát nový alebo starý. Ďalší respondenti však isté zmeny zaznamenali. Hlavným kvantitatívnym rozdielom oproti predvstupovému obdobiu je dĺžka konania pracovných skupín, ale aj stretnutí COREPERu, pričom „je prekvapujúce, ako dlho okrúhly stôl s 27 členmi vlastne trvá“. (R16_UK) Samotný počet členských krajín zúčastňujúcich sa rokovaní sťažil manažovanie stretnutí, hoci Lisabonská zmluva priniesla zmeny, ktoré reagovali na zvýšenie počtu členov Únie. Rakúsky predstaviteľ sa vyjadril, že by „nevyhnutne nepovedal, že [rozšírenie] bolo nevýhodné“ pre rozhodovací proces, „je to len niečo, čo musíte zobrať do úvahy, keď tvarujete inštitúcie EÚ“. (R22_AT) Podľa ďalších predstaviteľov SČS vyjednávanie „s 27 je úplne odlišné od vyjednávania s 15“ (R10_UK), keďže „27 štátov má často veľmi odlišné záujmy v konkrétnych oblastiach“. (R8_IE) Z tohto dôvodu sa po rozšírení stalo náročnejšie dosiahnuť dohodu medzi členmi EÚ, čo môžeme považovať za kvalitatívnu zmenu v rozhodovacom procese EÚ. Pre väčší počet názorov je „omnoho zložitejšie dosiahnuť konsenzus predovšetkým

v politických otázkach“. (R14_PT) Takáto zmena podľa respondentov zvýraznila úlohu predsedníctva a Európskej komisie, ktorí musia sami prichádzať s kompromisnými riešeniami. Navyše, väčšie množstvo zúčastnených strán sťažuje tvorbu formálnych a neformálnych kontaktov medzi zástupcami jednotlivých krajín, keďže „je jednoduchšie poznať svojho náprotivka, keď je vás 15, než keď je vás 27“. (R18_LU)

Ako následok takejto situácie sa po rozšírení začalo omnoho viac rokovať „za oponou“, mimo oficiálnych stretnutí pracovných skupín či COREPERu. Pred rozšírením „sa väčšina rokovaní diala v rokovacích miestnostiach. Teraz to tak nie je, pretože nemôžete manažovať dynamiku 27 členských štátov zasahujúcich do rozpravy a priamo reagujúcich“. (R16_UK) Jeden z respondentov dokonca poznamenal, že „je takmer nemožné dosiahnuť dohodu na texte v inštitucionálnom prostredí, kde by takáto dohoda dosiahnutá mala byť“. (R5_IT) Preto sa väčšina diskusií odohráva mimo formálnych zasadnutí v rámci neformálnych stretnutí, telefonátov či bilaterálnych dohôd. Keďže „nemôžete sedieť na stretnutí a vytvárať politiku“, stal sa „neformálny rozhodovací mechanizmus dôležitejší“. (R24_SE) Zvýšila sa tak dôležitosť prípravy na rokovania a vytvárania skupín s rovnakým názorom ešte pred začiatkom samotných rokovaní. Zmenila sa dynamika negociácií, omnoho viac sa totiž deje v neformálnych kruhoch, „mimo formálnych zasadaní“. (R16_UK)

Napriek týmto zmenám jeden zo základných rysov rozhodovacieho procesu zostal nedotknutý. Hlavné slovo v procese majú veľké členské štáty, ktoré „môžu jednoduchšie presadiť svoje názory“. (R15_PT) Veľké štáty majú lepšiu pozíciu nielen vďaka väčšiemu množstvu hlasov, ktoré sú dôležité predovšetkým pri hlasovaní kvalifikovanou väčšinou, ale majú aj väčšiu administratívnu kapacitu a politickú váhu. Väčšie štáty s väčšími zdrojmi majú väčšie administratívne kapacity, a preto môžu „produkovať viac dokumentov a lepšie formulovať svoje postoje“. (R24_SE) Rovnako dôležité je aj to, či veľké štáty nie sú proti niektorému návrhu, keďže môžu jednoduchšie než menšie štáty vytvoriť blokovaciu menšinu⁵. A hoci veľkosť „nie je jediné kritérium“, je jedno z dôležitých. (R12_FR) Spomedzi NČŠ vnímajú rozhodovatelia z radov SČŠ ako veľký členský štát len Poľsko, ostatné sú zaradované medzi malé, resp. stredné členské štáty. Poľsko samo má však o svojom mieste v EÚ jasnú predstavu, považuje sa za veľký členský štát, „a má aspiráciu stať sa lídrom nových členských štátov“. (R21_DK) Predstavitel' Luxemburska však tvrdil, že „nielen veľké členské štáty by mali rozhodovať v EÚ“. (R18_LU) Aj malé

⁵ Lisabonská zmluva priniesla zmeny v hlasovacích pravidlách, ktoré obmedzili formálny vplyv najväčších štátov, avšak ich neformálny vplyv ostal nezmenený.

členské štáty môžu prekvapiť svojím vplyvom, dobrým príkladom je podľa našich respondentov Slovinsko alebo Česká republika. (R16_UK)

Aktivita nových členov EÚ

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že predstavitelia SČŠ vnímajú nováčikov ako pasívnych účastníkov rokovaní, keďže niektorí z nich „stále nemajú pocit, že majú slovo, resp. že by mali prispieť do debaty. Väčšina z nich je ticho“. (R1_FR) Takéto správanie je podľa našich respondentov prekvapivé a aj toto je dôvod, prečo staršie členské štáty ešte stále „dominujú diskusiami“. (R16_UK) Hlavný rozdiel medzi členmi EÚ je „v príspevku NČŠ a viac etablovaných členských štátov“ do diskusie. (R8_IE) Zatiaľ čo pôvodné členské štáty aktívne tvoria politiky, nováčikovia sa vo väčšine prípadov aktívne nezapájajú do tohto procesu. Pôvodní členovia dobre poznajú formálne, ale aj neformálne „pravidlá hry“, ktoré im umožňujú lepšie vstupovať do rozhodovacieho procesu.

Medzi NČŠ však existujú rozdiely v aktivite na úrovni EÚ, napríklad Poľsko alebo Slovinsko sú omnoho aktívnejšie než ostatné. (R24_SE) Poľsko „sa jasne a po práve vníma ako veľká krajina, veľký hráč“ (R2_IRE), hoci „stále ešte neukázalo svoj potenciál“. (R24_SE) Nie je ale také aktívne, ako by vzhľadom na svoju veľkosť mohlo byť, čo „je veľmi zvláštne z francúzskeho uhla pohľadu, pretože [Poľsko] je veľkým členským štátom“. (R1_FR) Všeobecnou výnimkou v pasivite NČŠ sú otázky národného záujmu. Ako poznamenal náš respondent, „zástupcovia NČŠ hrajú len zriedka dôležitú úlohu v diskusii, pokiaľ sa neprejednávajú otázky ich národného záujmu“. (R2_IE) Vtedy sú omnoho aktívnejší, pričom ich aktivita je porovnateľná so SČŠ. Toto sa týka predovšetkým vzťahov s Ruskom a politiky voči východnej Európe, ale aj environmentálnej a energetickej politiky. NČŠ majú negatívny postoj voči Rusku, podľa jedného z respondentov „zakaždým, keď je spomenuté slovo Rusko, veľa NČŠ hovorí dlho o tom, aké je Rusko zlé a ako máme byť opatrní... Niektoré NČŠ považujú EÚ za spôsob, ako potrestať Rusko, nie za spôsob, ako ho zmeniť a získať výhody“ zo vzájomnej spolupráce. (R21_DK)

Nízka aktivita NČŠ v rozhodovacom procese je sčasti spôsobená problémami týchto krajín s administratívnou kapacitou. Limitovaná kapacita neumožňuje nováčikom „byť dostatočne rýchli“, pretože ich zástupcovia „musia ísť na výbor a potom ísť na iný výbor a potom na ďalší“. (R16_UK) Toto je spojené aj s veľkosťou NČŠ, keď väčšina z nich „sú malé [štáty] a majú veľmi obmedzenú administratívnu kapacitu“. (R22_AT) NČŠ však venujú veľa priestoru témam národného záujmu a v týchto oblastiach nemajú s kapacitou problémy, venujú im veľa energie a dostatok ľudských zdrojov. Belgický zástupca nám potvrdil, že v niektorých skupinách majú NČŠ na zasadnutiach aj dvoch zástupcov, jednoducho „investujú do oblastí záujmu“. (R3_BE) Toto je však pochopiteľné, pretože malé administratívy „musia mať priority, musia ich

efektívne vyberať“. (R1_FR) Z pohľadu zástupcov SČŠ je do istej miery problematický vnútorný koordinačný mechanizmus NČŠ, ktorý je málo flexibilný. Inštrukcie zástupcov nových členských štátov sú „veľmi striktné a pri vyjednávaní majú veľmi málo priestoru na manévrovanie“. (R13_BE) Toto sťažuje vyjednávanie na úrovni EÚ. Navyše NČŠ „stále vnímajú mechanizmus v Bruseli ako multilaterálny. Mám skupinu cieľov, toto je môj národný záujem a musím vyjednávať s krajinami za účelom ich dosiahnutia“. (R5_IT) V rámci EÚ je avšak nevyhnutné nielen vyjednávať na komunitárnej úrovni, ale aj mať možnosť flexibilne upravovať domáce preferencie za účelom budovania kompromisu. Malé NČŠ sa tak nachádzajú v paradoxnej situácii. Ako malé štáty majú tú výhodu, že menšie administratívy im umožňujú lepšiu flexibilitu ako rozsiahle administratívy veľkých štátov. Na druhej strane im však práve toto znemožňuje rigidné koordinačné mechanizmy.

Napriek problémom s kapacitou majú však noví členovia podľa našich respondentov byrokráciu kvalitatívne porovnateľnú so staršími členmi. Taliansky zástupca sa vyjadril, že na neho „zapôsobila úroveň pripravenosti a pohotovosti kolegov z NČŠ“. (R7_IT) A hoci nie všetci mali takéto pozitívne skúsenosti, tvrdili, že vybudovanie kvalitnej administratívy je záležitosťou „skúsenosti, ničoho iného“. (R8_IE) Doterajšie skúmanie tejto oblasti pritom poukázalo predovšetkým na problémy nových členov s nestabilitou formálnych koordinačných mechanizmov a s ich častými zmenami. (Dimitrova – Toshkov 2007) Noví členovia nemajú navyše ešte vybudované vlastné „siete“ na úrovni EÚ a nevedia ako „hrať hru“. (R21_DK) Fínska respondentka poznamenala, že je „prekvapujúce, že [NČŠ] sú pomerne tiché“, keďže vstúpili do EÚ len nedávno a stále by mali mať ľudí, ktorí sa zúčastňovali prístupových vyjednávaní, a mali by tak o EÚ mať dobré vedomosti. (R2E_FI) Nováčikovia majú rovnako problém umiestňovať ľudí do inštitúcií EÚ. Väčšina respondentov si všimla, že predstavitelia NČŠ sú väčšinou omnoho mladší ako oni sami. Ako sa vyjadril respondent, „majú veľmi, veľmi mladú diplomatickú službu“ (R13_BE), podľa ďalšieho, „je pomerne prekvapivé..., že aj ich ministri a vyšší úradníci zvyknú byť v priemere skôr mladší než zástupcovia SČŠ“. (R2_IE) Niektorí respondenti zaznamenali aj problémy zástupcov NČŠ s úrovňou znalosti angličtiny pri diskusiách s národnými ministerstvami, ako ale poznamenali, toto je prípad aj ďalších členov. (R17_NL)

„Liekom“ na mnohé z týchto nedostatkov NČŠ je podľa našich respondentov usporiadanie predsedníctva v Rade EÚ, keďže tento proces im „pomáha pochopiť ako EÚ funguje“. (R24_SE) V období konania rozhovorov mali predsedníctvo za sebou prvé dve NČŠ, Česká republika a Slovinsko, a to sa podľa našich respondentov pozitívne odrazilo na ich aktivite, stali sa viac „sebavedomé“. (R16_UK) Predsedníctvo je „veľmi dobrá škola ako byť európskym členským štátom“ a ČR „vie viac po svojom predsedníctve

využívať inštitúcie“. (R24_SE) Toto predsedníctvo však bolo negatívne poznačené rozpadom domácej vlády. Ako poznamenal írsky predstaviteľ, „stratiť vládu tri mesiace pred koncom predsedníctva nie je odporúčané“. (R8_IE) Slovinské predsedníctvo bolo pokladané za veľmi úspešné, pričom krajine sa vďaka nemu podarilo „zlepšiť všeobecnú reputáciu NČŠ“. (R8_IE)

Správanie sa NČŠ v rozhodovacom procese

Pri hodnotení správania sa NČŠ v rámci rozhodovacieho procesu EÚ naši respondenti označili za jeho hlavnú črtu nedostatok a niekedy až úplnú absenciu „kultúry kompromisu“. V rozhodovacom procese je nevyhnutné vytvárať kompromisy, pretože členské štáty majú rôzne pohľady na prejednávané otázky, no je potrebné dosiahnuť zhodu, aby systém mohol fungovať. Bez kompromisov by podľa našich respondentov nebolo možné efektívne prijímať rozhodnutia a rozhodovací mechanizmus by bol veľmi pomalý a obmedzený. Podľa predstaviteľov SČŠ nováčikovia „nemajú tento typ kultúry kompromisu“ (R3_BE) a nesprávajú sa vždy tak, ako hovoria predovšetkým neformálne „pravidlá hry“. Toto má vplyv na spomalenie rozhodovacieho procesu, ale taktiež to zhoršuje ich vlastnú pozíciu. „Ak stále búchate topánkou po stole a nikto vás nepočúva, to znamená, že nezískate žiadnu podporu“. (R16_UK) Írsky diplomat poznamenal, že najmä Poľsko a Maďarsko „majú veľké problémy posunúť svoje pozície smerom k spoločným cieľom“. (R4_IE) Poľsko „je veľmi dobré v robení hluku“, avšak „možno by boli vplyvnejší, ak by boli prispôbivejší a diplomatickejší“. (R21_DK) Väčšina NČŠ sú ale malé štáty a takéto členské krajiny bývajú podľa našich respondentov tradične viac kompromisné ako veľké krajiny. Avšak aj tu prichádza k zmene, „v tejto veľkej EÚ pozostávajúcej z 27 členských štátov aj tí najväčší musia hľadať kompromis“. (R5_IT) Podľa ďalších respondentov však všetky veľké štáty EÚ majú problémy v tejto oblasti, pričom presadzujú skôr svoje národné záujmy.

Za modelovú krajinu spomedzi NČŠ bolo dlho považované Slovinsko, keďže bolo „dobré v hľadaní kompromisov“, krajina „občas niekde zasiahla, nie veľmi často“. (R13_BE) Potom však v rámci prístupových rokovaní s Chorvátskom začalo riešiť tému spoločných hraníc a blokovalo tento proces, až kým v jeho prospech nerozhodla medzinárodná arbitráž. Európska komisia síce spor považovala za bilaterálny problém medzi týmito krajinami, avšak keď v roku 2008 Slovinsko zablokovalo otvorenie niekoľkých prístupových kapitol s Chorvátskom, Komisia začala pôsobiť ako mediátor. (Geddes – Taylor 2013) Postup Slovinska spôsobil, že „sa zmenilo [jeho] vnímanie, nikto neočakával, že Slovinsko bude využívať veto na blokovanie svojho suseda... Pre mnohých to bol šok“. (R1_FR) Ako následok stratilo Slovinsko „imidž úprimnej krajiny... A za toto zaplatia, keď budú niečo potrebovať. Krajiny majú dlhú pamäť“. (R17_NL)

Slovinsko prostredníctvom EÚ takýmto spôsobom riešilo bilaterálne nezhody a uprednostnilo národné záujmy pred európskymi. Podľa našich respondentov však členské krajiny omnoho viac dosiahnu vtedy, keď používajú „európske argumenty“. Teda vtedy, keď podporujú svoje návrhy argumentmi založenými na výhodnosti daného riešenia pre celú EÚ, nielen pre konkrétnu krajinu. NČŠ však „myslia viac v pojmoch národného záujmu, než v pojmoch komunitného záujmu“. (R13_BE) Jeden z respondentov dokonca poznamenal, že „nie sú pripravení hrať EÚ hru a zaujímajú skutočne tvrdé pozície bez možnosti otvoriť dvere pre kompromis“. (R3_BE) Avšak toto nie je niečo, čo je špecifické len pre NČŠ, takéto správanie nevzniklo až po príchode nováčikov. (R15_PT) Noví členovia sú však aktívni predovšetkým v oblastiach ich národného záujmu, a tak ich nedostatok „európskych argumentov“ je viditeľnejší než v prípade SČŠ. Nováčikovia „nehovoria veľa, pokiaľ nie sú v hre ich záujmy a keď sú, tak potom ich veľmi tvrdo obhajujú“. (R9_EL) Skúsenejší členovia sa naučili neformálne pravidlá vyjednávania, ktoré považujú takéto odkazovanie na výhodnosť riešenia pre celú EÚ za podstatnú časť procesu. „Európsky argument“ podľa dánskeho respondenta „často vyhráva diskusiu“, pretože znamená, že dané riešenie „bude lepšie pre Európu, bude lepšie pre nás všetkých“ a nielen pre jeden konkrétny členský štát. (R21_DK)

Naši respondenti však zaznamenali zlepšovanie sa nových členov v ich schopnosti vyjednávať na rôznych úrovniach rokovaní Rady EÚ a poznať predovšetkým neformálne pravidlá. Rozdiely medzi staršími a novými členmi sa pomaly strácajú (R7_IT, R14_PT) a úroveň participácie ako aj poznania formálnych a neformálnych pravidiel sa za posledné obdobie výrazne zvýšila. (R8_IE) Jeden z respondentov dokonca poznamenal, že medzi NČŠ sú aj takí, „ktorí hrajú hru lepšie ako niektoré SČŠ“. (R10_UK) Ako však dodal, v priemere sa všetci ešte učia, hoci sa učia pomerne rýchlo. Rozdiel medzi starými a novými členmi existuje na úrovni skúseností, teda medzi viac a menej skúsenými členmi. A je len otázkou času, kým sa tieto rozdiely zotru. (R16_UK) Tieto problémy však nie sú špecifické len pre súčasných nováčikov, niekoľko respondentov sa zhodlo, že „každý členský štát má ten istý problém s adaptovaním sa na nové prostredie“ (R7_IT) a s podobnými problémami zápasili zo začiatku členstva aj oni sami.

Diskusia a záver: ako sú vnímané NČŠ v rozhodovacom procese EÚ?

V tejto časti zhrnieme naše poznatky o vnímaní nových členov EÚ v rámci rozhodovacieho procesu zo strany rozhodovateľov zo starých členských štátov a zasadíme ich do poznatkov získaných z predchádzajúcich výskumov. Porovnanie našich zistení s existujúcou literatúrou je komplikované faktom, že väčšina doterajších prác na túto tému sú kvantitatívne analýzy rozhodovacieho

procesu v rámci Rady EÚ, ktoré sa sústreďujú na ministerskú úroveň, keďže len na tejto úrovni existujú verejne dostupné záznamy hlasovaní. (Výnimku predstavuje napr. Láštic 2010 alebo Thomson 2009) Záznamy z rokovaní na úrovniach Rady EÚ, na ktoré sme sa zamerali my, pracovné skupiny a COREPER, nie sú verejne prístupné, a naši respondenti preto o nich hovorili len so zárukou anonymity. Jediným spôsobom, ako nahliadnuť do rozhodovania na týchto úrovniach je však uskutočniť rozhovory s účastníkmi rokovaní. Naše zistenia ale môžeme diskutovať s existujúcimi prácami, keďže sa jedná o rôzne úrovne toho istého rozhodovacieho telesa, pričom naše závery môžeme považovať za komplementárne k existujúcim kvantitatívnym zisteniam. Literatúra sa zaoberá aj úrovňou pracovných skupín, resp. COREPERu, avšak zameriava sa na štúdium individuálnych návrhov, a preto je pomerne náročné generalizovať takéto zistenia. (Mimo iných napr. Cross 2013)

Doterajší výskum rozhodovacieho mechanizmu v Rade Európskej únie naznačuje, že východné rozšírenie naň malo istý dopad a existujú rozdiely vo volebných vzorcoch medzi starými a novými členskými štátmi. (Mattila 2009; Hosli a kol. 2011) Severo-južné rozdelenie volebných vzorcov v Rade EÚ existujúce pred východným rozšírením bolo po roku 2004 doplnené východným vzorcom. (Mattila 2009; Naurin – Lindhal 2008) Členské krajiny pochádzajúce z južnej, severnej a východnej časti EÚ teda volia v Rade EÚ podobným spôsobom, a vytvárajú tak tri odlišiteľné vzorce volebného správania. Noví členovia sa v rámci hlasovania líšia na jednej strane v oblasti harmonizácie, kde nepodporujú jej prehĺbovanie, na druhej strane však podporujú nárast regulácie, ako aj dotácií na úrovni EÚ. (Thomson 2009) Výskum ukázal, že je menšia pravdepodobnosť, že nové členské štáty budú voliť proti väčšine v Rade EÚ a v prípade, keď takto volia, sú to predovšetkým väčšie krajiny a čisti prijímatelia z rozpočtu EÚ. V prípade starých členov je to opačne. (Hosli a kol. 2011)

Popri hlasovaní v Rade EÚ členské štáty využívajú aj intervencie počas vyjednávania ako nástroj na presadzovanie svojich preferencií, predovšetkým na úrovni pracovných skupín. (Cross 2011) Väčšie členské štáty zasahujú do rozhodovacieho procesu častejšie (Ibid.), avšak paradoxne sú menej úspešné ako menšie štáty. Jedno z vysvetlení tohto javu tvrdí, že malé štáty musia pre svoju veľkosť prioritizovať, a preto majú menej záujmov, tie však môžu intenzívne podporiť kvalitnými argumentmi. Venujú všetku svoju kapacitu obmedzenému počtu záujmov, preto môžu vytvárať presvedčivé argumenty. (Arregui – Thomson 2009) Cross (2013) tento záver potvrdzuje empirickou analýzou. Naše skúmanie prináša komplementárne výsledky, ktoré poukazujú na to, že noví členovia prioritizujú predovšetkým z dôvodu malej administratívnej kapacity, pričom presadzujú najmä témy svojho národného záujmu. Existujúci výskum sa teda sústredil predovšetkým na analýzu volebných

vzorcov v rámci rozhodovania v Rade EÚ. Nevenoval sa natoľko štúdiu zmien vo fungovaní rozhodovacieho procesu ako takého, či správaniu sa členských štátov počas vyjednávaní. Predkladaný text analyzuje práve tieto otázky, keď v širších súvislostiach skúma vnímanie pôsobenia nových členských štátov v EÚ z pohľadu reprezentantov starších členov.

Výsledky našej analýzy ukazujú, že zástupcovia starých členských štátov hodnotili rozšírenie EÚ v roku 2004 veľmi pozitívne, avšak pristúpenie Bulharska a Rumunska, ktoré sa stali členmi o tri roky neskôr, vnímali prevažne negatívne. Ich prístupový proces totiž nebol podľa respondentov dokončený. Bulharsko a Rumunsko zanedbali prípravu a po vstupe do EÚ je ich pokrok v problémových oblastiach, korupcii a boji proti organizovanému zločinu, veľmi pomalý. Rozhovory tiež ukázali, že v rozhodovacom procese v Rade EÚ nastali vplyvom východného rozšírenia zmeny, tieto však nie sú vnímané negatívne a podľa našich respondentov sa prejavili predovšetkým „kvantitatívne“ – predĺžilo sa trvanie zasadnutí z dôvodu väčšieho množstva členov jednotlivých skupín a z tohto dôvodu sa skomplikovalo aj rokovanie. Zvýšila sa dôležitosť neformálnych stretnutí pred oficiálnymi vyjednávaniami, na ktorých sa dopredu tvoria koalície a blokovacie menšiny. Hlavné slovo však stále majú najväčšie štáty, ktoré vedú tieto rokovania, ako aj koalície.

Takéto pozitívne hodnotenie je v istom protiklade s negatívnymi očakávaniami, ktoré prevažovali pred východným rozšírením v rámci EÚ. Politické elity pôvodných členských štátov sa obávali mimo iného napr. znefunkčnenia rozhodovacieho mechanizmu EÚ alebo ohrozenia európskeho sociálneho modelu prijatím veľkého množstva nových krajín. (Mišík 2013a) Na druhej strane medzi verejnosťou prevažovali negatívne postoje z obavy, že začlenenie veľkého množstva prevažne chudobnejších štátov strednej a východnej Európy môže nepriaznivo obmedziť budúci vývoj rozšírenej EÚ a limitovať ďalšiu integráciu v budúcnosti. (Malová 2010) Prieskum verejnej mienky v starých členských štátoch (Eurobarometer) krátko pred rozšírením v roku 2004 (zber údajov február – marec 2004) ukázal, že len 37 percent respondentov podporovalo rozšírenie, pričom 43 percent bolo proti a 20 percent opýtaných nezaujalo k otázke žiaden názor. (Európska komisia 2004: 133)

Hlavnou črtou aktivity a správania sa NČŠ v rozhodovacom procese je zvýšená aktivita v oblasti ich národného záujmu. Výskum poukázal na nízku aktivitu NČŠ v rozhodovacom procese okrem oblastí národného záujmu. Aj doterajšie zistenia ukazujú, že noví členovia, ktorí sa dajú s výnimkou Poľska označiť za malé členské štáty, sa snažia presadiť svoje preferencie práve prioritizovaním. (Láštic 2010) Respondenti rovnako zaznamenali nedostatočnú administratívnu kapacitu nováčikov, ktorá im neumožňuje dostatočne presadzovať ich preferencie. Opäť, tento problém sa netýkal oblastí národného záujmu, kde sú nováčikovia nielen omnoho aktívnejší, ale venujú týmto

oblastiam aj dostatočný priestor, čas a personálne kapacity. Respondenti poukázali aj na nedostatky nováčikov v oblasti „kultúry kompromisu“. Pri presadzovaní svojich preferencií NČŠ často nedokážu ísť cestou hľadania kompromisu a svoje národné záujmy presadzujú veľmi tvrdo. Toto sa ukázalo najlepšie na prípade Slovinska, ktoré bolo spočiatku považované za vzorový príklad, neskôr však bolo schopné brzdiť integračný proces Chorvátska z dôvodu svojho národného záujmu. Podľa respondentov by však noví členovia dosiahli omnoho viac pomocou „európskej argumentácie“, kedy by poukázali na to, aké má ich riešenie význam pre celú EÚ a nielen pre ne samotné. Podobne ako predchádzajúci výskum (Láštic 2010), aj naši respondenti si všimli, že väčšina reprezentantov NČŠ, s ktorými prichádzajú do kontaktu počas negociácií, je mladších, než je priemer starých členov.

Mnohé problémy, s ktorými NČŠ zápasia v rámci rozhodovacieho procesu Rady EÚ, však nie sú typické len pre ne, aj viaceré SČŠ majú podobné nedostatky. Avšak v prípade nováčikov sú ich slabé miesta výraznejšie, a preto aj viditeľnejšie. Predsedníctvo je podľa našich respondentov veľmi dobrý nástroj na riešenie začiatočníckych problémov, napomáha vyrovnať sa NČŠ s ich problémami v EÚ a zintenzívňuje proces učenia sa. Predchádzajúci výskum ukázal, že noví členovia poznajú možnosti, ktoré im v tejto oblasti predsedníctvo ponúka a využívajú ho. (Láštic 2010)

Budúci výskum by sa mal sústrediť predovšetkým na dve identifikované oblasti. Po prvé, naša analýza poukázala na to, že rozdiely medzi starými a novými členskými krajinami sa budú stierať, výskum by sa mal preto sústrediť na zmeny v správaní sa nových členov v čase a na proces ich učenia sa. Respondenti pri mnohých problémoch nováčikov poukazovali na fakt, že podobným výzvam museli čeliť aj oni sami, avšak po istom čase sa naučili na ne reagovať. Výskum by sa mal teda pozrieť na to, či sa takýto vývoj bude týkať aj NČŠ. Po druhé, predsedníctvo hrá veľmi dôležitú úlohu v tomto procese, a preto by sa mal výskum aj naďalej zameriavať na hodnotenie výkonu predsedníckych funkcií nových členov EÚ a sústrediť sa na otázku, ako predsedníctvo napomáha týmto štátom k poznaniu formálnych a neformálnych pravidiel EÚ.

*Matúš Mišík pôsobí ako odborný asistent na Katedre politológie Univerzity Komenského v Bratislave. Výskumne sa zaoberá vplyvom vnímania (percepcie) na rozhodovací proces EÚ, ako aj na formovanie politik v rámci EÚ. Taktiež sa venuje energetickej politike SR, regiónu V4 a Európskej únii. Treťou oblasťou jeho odborného záujmu sú vzťahy škandinávskych krajín, predovšetkým Islandu, k Európskej únii. V roku 2013 vydal knihu Energetická politika v rozšírenej Európskej únii, publikoval články v *Comparative European Politics* a *Asia Europe Journal*.*

LITERATÚRA

- AGGESTAM, L., 2012: *European Foreign Policy and the Quest for a Global Role: Britain, France and Germany*. London: Routledge.
- ARREGUI, J. – THOMSON, R., 2009: States' Bargaining Success in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 16, No. 5, p. 655-676.
- BENEŠ, V. – HARNISCH, S., 2015: Role Theory in Symbolic Interactionism: Czech Republic, Germany and the EU. *Cooperation and Conflict*, v tlači.
- BOULDING, K. E., 1959: National Images and International Systems. In: *Journal of Conflict Resolution* 3, No. 2, p. 120-131.
- BÖHMELT, T. – FREYBURG, T., 2013: The Temporal Dimension of the Credibility of EU Conditionality and Candidate States' Compliance with the *Acquis Communautaire*, 1998 – 2009. In: *European Union Politics* 14, No. 2, p. 250-272.
- BROWING, C. S., – CHRISTOU, G., 2010: The Constitutive Power of Outsiders: The European Neighbourhood Policy and the Eastern Dimension. In: *Political Geography* 29, No. 2, p. 109-118.
- CAPLANOVÁ, A. – ORVISKÁ, M. – HUDSON, J., 2004: Eastern European Attitudes to Integration with Western Europe. In: *Journal of Common Market Studies* 42, No. 2, p. 271-288.
- CATALINAC, A. L., 2007: Identity Theory and Foreign Policy: Explaining Japan's Responses to the 1991 Gulf War and the 2003 U.S. War in Iraq. In: *Politics & Policy* 35, No. 1, p. 58-100.
- COPELAND, P., 2012: EU Enlargement, the Clash of Capitalisms and the European Social Model. In: *Comparative European Politics* 10, No. 4, p. 476-504.
- COPSEY, N. – HAUGHTON, T., 2009: The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States. In: *Journal of Common Market Studies* 47, No. 2, p. 263-286.
- COPSEY, N. – POMORSKA, K., 2010: Poland's Power and Influence in the European Union. In: *Comparative European Politics* 8, No. 1, p. 304-326.
- CROSS, J. P., 2011: Interventions and Negotiation in the Council of Ministers of the European Union. In: *European Union Politics* 13, No.1, p. 47-69.
- CROSS, J. P., 2013: Everyone's a Winner (almost): Bargaining Success in the Council of Ministers of the European Union. In: *European Union Politics* 14, No. 1, p. 70-94.
- DIMITROVA, A. – TOSHKOV, D., 2007: The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In? In: *West European Politics* 30, No. 5, p. 961-986.
- DOSTÁL, P. – AKÇALI, E. – ANTONSICH, M., 2011: Turkey's Bid for European Union Membership: Between "Thick" and "Thin" Conceptions of Europe. In: *Eurasian Geography and Economy* 52, No. 2, p. 196-216.
- DRULÁK, P. – SABIČ, Z. (eds.), 2010: *The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing BV.
- ELGSTROM, O., 2006: *Leader or Foot-Dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations*. Stockholm: Sieps.

- ELGSTRÖM, O., 2007: Outsider's Perceptions of the European Union in International Trade Negotiations. In: *Journal of Common Market Studies* 45, No. 4, p. 949-967.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2004: Eurobarometer No. 61. Dostupné na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_first_res_en.pdf. Navštívené 10 Septembra 2014,
- EURÓPSKA KOMISIA, 2006: Commission Decision of 13 December 2006 Establishing a Mechanism for Cooperation and Verification of Progress in Romania to Address Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and the Fight Against Corruption (2006/928/EC). Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0056:0057:EN:PDF>. Navštívené 10 Septembra 2014.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2006a: Commission Decision of 13 December 2006 Establishing a Mechanism for Cooperation and Verification of Progress in Bulgaria to Address Specific Benchmarks in the Areas of Judicial Reform and the Fight Against Corruption and Organised Crime (2006/929/EC). Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0058:0060:EN:PDF>. Navštívené 10 Septembra 2014.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2012: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-Operation and Verification Mechanism. COM (2011) 411 final. Dostupné na: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf. Navštívené 10 Septembra 2014.
- EURÓPSKA KOMISIA, 2012a: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-Operation and Verification Mechanism. COM (2012) 410 final. Dostupné na: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf. Navštívené 10 Septembra 2014.
- FRANK, C., 2008: Civilian Power Meets 'Instinctive' Atlanticist: Comparing German and Polish European Security and Defence Policies. Paper Presented at the Conference Role Theory Research in International Relations? European Academy Otzenhausen, September 28 – October 1, 2008.
- GEDDES, A. – TAYLOR, A., 2013: Those who Knock on Europe's Doors Must Repent? Bilateral Border Disputes and EU Enlargement. Working Paper No. 54, November 2013. Berlin: Freie Universität.
- GENNA, G. M., 2009: Positive Country Images, Trust and Public Support for European Integration. In: *Comparative European Politics* 7, No. 2, p. 213-232.
- GUPTA, J. – van der GRIJP, N., 2000: Perceptions of the EU's Role. Is the EU a Leader? In: Gupta, J. – Grubb M. J. (eds.) *Climate Change and European Leadership: A Suitable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- HARNISCH, S. – FRANK, C. – MAULL, H. W. (eds.), 2011: *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*. London: Routledge.
- HAUGHTON, T., 2009: For Business, For Pleasure or For Necessity: The Czech Republic's Choices for Europe. In: *Europe-Asia Studies* 61, No. 8, p. 1371-1392.

- HAUGHTON, T., 2010: Vulnerabilities, Accession Hangovers and the Presidency Role: Explaining New EU Member States' Choices for Europe. In: *Mezinárodní vztahy* 45, č. 4, s. 11-28.
- HÄGE, F. M., 2008: Who Decides in the Council of the European Union? In: *Journal of Common Market Studies* 46, No. 3, p. 533-558.
- HÄGE, F. M., 2007: 'Committee Decision-Making in the Council of the European Union'. *European Union Politics* 8, No. 3, p. 299-328.
- HELLER, R., 2009: Notions of Insecurity and Security Policy within the EU: A Historical Perspective. *Economics of Security Working Paper* 4, DIW Berlin.
- HOLSTI, K. J., 1970: National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. In: *International Studies Quarterly* 14, No. 3, p. 233-309.
- HOSLI, M. O. – MATTLA, M. – URIOT, M., 2011: Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States. In: *Journal of Common Market Studies* 49, No. 6, p. 1249-1270.
- CHAFETZ, G., 1997: The Struggle for a National Identity in Post-Soviet Russia. In: *International Studies Quarterly* 111, No. 4, p. 661-688.
- ILONSZKI, G., 2009: Perceptions of the European Union in New Member States. A Comparative Perspective. Routledge, London.
- ILONSZKI, G., 2009a: Introduction. In: Ilonszki, G. (ed.) *Perceptions of the European Union in New Member States. A Comparative Perspective*. Routledge: London.
- ILONSZKI, G., 2009b: National Discontent and EU Support in Central and Eastern Europe. In: Ilonszki, G. (ed.) *Perceptions of the European Union in New Member States. A Comparative Perspective*. Routledge: London.
- JERVIS, R., 1976: *Perceptions and Misperception in International Politics*. Princeton University Press: Princeton.
- JONES, E., 2009: Output Legitimacy and the Global Financial Crisis: Perceptions Matters. In: *Journal of Common Market Studies* 47, No. 5, p. 1085-1105.
- JUNCOS, A. E. – POMORSKA, K., 2011: Invisible and Unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU Foreign Policy. In: *Journal of European Public Policy* 18, No. 8, p. 1096-1114.
- KAJNČ, S., 2009: The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges. In: *Journal of Common Market Studies* 47, No. 1, p. 89-98.
- LASAS, A. 2008: Restituting Victims: EU and NATO Enlargement Through the Lenses of Collective Guilt. In: *Journal of European Public Policy* 15, No.1, p. 98-116.
- LÁŠTIC, E., 2010: Päť rokov po vstupe: Nové členské štáty a ich pôsobenie v EÚ. In: *Sociológia* 42, č. 1, s. 33-53.
- LUCARELLI, S., 2014: Seen from the Outside: The State of the Art on the External Image of the EU. In: *Journal of European Integration* 36, No. 1, p. 1-16.
- MALOVÁ, D. – LÁŠTIC, E. – RYBÁŘ, M., 2005: Slovensko ako nový členský štát Európskej únie: Výzva z periférie? Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave.
- MALOVÁ, D. – RYBÁŘ, M. – BILČÍK, V. – LÁŠTIC, E. – LISOŇOVÁ, Z. – MIŠÍK, M. – PAŠIAK, M., 2010: From Listening to Action? New Member States in the European Union. Bratislava: Devín Press.

- MALOVÁ, D., 2010: Introduction. In: Malová, D. – Rybář, M. – Bilčík, V. – Láštic, E. – Lisoňová, Z. – Mišík, M. – Pašiak, M.: *From Listening to Action. New Member States in the EU*. Bratislava: Devin Printing House, p. 11-33.
- MATONYTĖ, I. – MORKEVIČIUS, V., 2009: Threat Perception and European Identity Building. In: Ilonszki, G. (ed.) *Perceptions of the European Union in New Member States. A Comparative Perspective*. Routledge: London
- MATTILA, M., 2009: Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 Enlargement. In: *European Journal of Political Research* 48, No. 6, p. 840-857.
- MATTLIN, M., 2012: Dead on Arrival: Normative EU Policy Towards China. In: *Asia Europe Journal* 10, No. 2-3, p.181-198.
- McLEAN, C. – GRAY, T., 2009: Liberal Intergovernmentalism, Historical Institutionalism, and British and German Perceptions of the EU's Common Fisheries Policy. In: *Marine Policy* 33, No. 3, p. 458-465.
- MIŠÍK, M., 2013: How can Perception Help us to Understand the Dynamic between EU Member States? The State of the Art. *Asia Europe Journal* 11, No. 4, p. 445-463.
- MIŠÍK, M., 2013a: *Energetická politika v rozšírenej Európskej únii. Roly a preferencie Českej republiky, Poľska a Slovenska*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- MIŠÍK, M., 2015: The Influence of Perception on the Preferences of the New Member States of the European Union: The Case of Energy Policy. *Comparative European Politics*, v tlači.
- NAURIN, D. – LINDHAL, R., 2008: East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement. In: Naurin, D. – Wallace, H. (eds.): *Unveiling the Council of the European Union*. New York and London: Palgrave Macmillan.
- NGUYEN, E. S., 2008: Drivers and Brakemen: State Decisions on the Road to European Integration. In: *European Union Politics* 9, No. 2, p. 269-293.
- POINTVOGL, A., 2009: Perceptions, Realities, Concession – What is Driving the Integration of European Energy Policies? In: *Energy Policy* 37, No. 12, p. 5704-5716.
- PRIDHAM, G., 2008: The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia. In: *Journal of Common Market Studies* 46, No. 2, p. 365-387.
- ROTH, M., 2011: Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia? In: *Geopolitics* 16, No. 3, p. 600-625.
- RYBÁŘ, M., 2011: National Determinants of International Preferences in Post-Communist Europe: The Case of Slovakia in the European Union. In: *Communist and Post-Communist Studies* 44, No. 3, p. 161-171.
- SEDELMEIER, U., 2006: The EU's Role as a Promoter of Human Rights and Democracy. In: Elgström, O. – Smith, M. (eds): *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*. London: Routledge.
- SCHIMMELFENNIG, F., 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. In: *International Organization* 55, No. 1, p. 47-80.

- SILVERSTEIN, B., 1989: Enemy Images. The Psychology of U.S. Attitudes and Cognitions Regarding the Soviet Union. In: *American Psychology* 44, No. 6, p. 903-913.
- SILVERSTEIN, B. – FLAMENBAUM, C., 1989: Biases in the Perception and Cognition of the Action of Enemies. In: *Journal of Sociological Issues* 45, No. 2, p. 51-72.
- SPENDZHAROVA, A., 2012: Is More 'Brussels' the Solution? New European Union Member States' Preferences about the European Financial Architecture. In: *Journal of Common Market Studies* 50, No. 2, p. 315-334.
- STAROŇOVÁ, K. – KIŠĐURKA, M., 2013: Transpozícia v nových členských krajinách EÚ. In: *Sociológia* 45, č. 1, s. 48-70.
- THOMSON, R., 2009: Actor Alignments in the European Union before and after Enlargement. In: *European Journal of Political Research* 48, No. 6, p. 756-781.
- TOSUN, J., 2011: When the Grace Period is over: Assessing the New Member States' Compliance with EU Requirements for Oil Stockholding. In: *Energy Policy* 39, No. 11, p. 7156-7164.
- WALLACE, H., 2005: Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States. In: Bulmer, S. – Lequesne, C. (eds.): *The Member States of the European Union*. Oxford University Press: Oxford.
- WHITE, J., 2010: Europe in the Political Imagination. In: *Journal of Common Market Studies* 48, No. 4, p. 1015-1038.