

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Bakalářská práce

2011

Alžběta Kofránková

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Alžběta Kofránková

**Problematika neobčanů v Lotyšsku během
přístupových jednání do Evropské unie**

Bakalářská práce

Praha 2011

Autor práce: **Alžběta Kofránková**

Vedoucí práce: **Doc. PhDr. Luboš Švec, CSc.**

Rok obhajoby: 2011

Bibliografický záznam

KOFRÁNKOVÁ, Alžběta. *Problematika neobčanů v Lotyšsku během přístupových jednání do Evropské unie*. Praha, 2011. 48 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra ruských a východoevropských studií. Vedoucí diplomové práce Doc. PhDr. Luboš Švec, CSc.

Abstrakt

Cílem této bakalářské práce je analyzovat postoj Evropské unie k problematice neobčanů v Lotyšsku v období přístupových jednání do EU a jeho dopad na legislativní změny lotyšského státu v této oblasti. Práce si klade otázky, zda Lotyšsko splnilo všechna formální i neformální kritéria vstupu do Evropské unie, co se neobčanů týče, a zda doporučení obsažená v reportech pravidelně vydávaných Evropskou komisí během přístupových jednání byla vůbec efektivní. Dále bych chtěla zodpovědět otázku, jakou roli hráli další dva aktéři, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Rada Evropy, resp. do jaké míry na nich a jejich zdrojích byla Evropská unie závislá. S použitím primárních a sekundárních pramenů bych chtěla dokázat, že hlavním cílem reportů a doporučení Evropské unie během přístupových jednání bylo vylepšit postavení neobčanů v Lotyšsku, tedy vnést do země unijní standardy. Pokud se Lotyšsko stalo členem EU, teoreticky podmínky splnilo, otázkou ale zůstává, jak tomu bylo v praxi.

Abstract

The aim of this thesis is to examine the attitude of the European Union to the non-citizen issue in Latvia during the accession talks and its impact on legislative changes in Latvia in this area. The thesis asks such questions as whether Latvia has fulfilled all formal and informal criteria of the accession to the European Union concerning non-citizens and whether the recommendations that were part of the European Commission's regular reports were effective. Further I would like to answer the question how important the other two international bodies were, the Organisation for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe, and to what extent the European Union was dependent on their recommendations. Using primary and secondary sources, I will try to show that the main aim

of the reports was to improve the situation of non-citizens in Latvia, bringing in the standards of the European Union. Becoming a member of the European Union, Latvia has theoretically fulfilled the required conditions; the question is what the situation has been like in practice.

Klíčová slova

Evropská unie, Lotyšsko, neobčan, OBSE, Rada Evropy, národnostní menšina, přístupová jednání

Keywords

European union, Latvia, non-citizen, OSCE, Council of Europe, national minority, Accession Process

Rozsah práce: 110 078 znaků s mezerami

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 18.5.2011

Alžběta Kofránková

Projekt bakalářské práce
Jméno: Kofránková Alžběta
E-mail: al.kofrankova@seznam.cz
Semestr: letní
Akademický rok: 2009/2010
Název práce: Přístup mezinárodních organizací k diskriminaci neobčanů v Lotyšsku
Předpokládaný termín dokončení (semestr, školní rok): letní, 2010/2011
Vedoucí bakalářského semináře: PhDr. Miroslav Kunštát, Ph.D.
Vedoucí práce (není povinné): Doc. PhDr. Luboš Švec, CSc.
Zdůvodnění výběru tématu práce (5 řádek): Otázka minorit je aktuální problém, který se v Lotyšsku odehrává již dvacet let. Tématika je pro mě zajímavá nejen z důvodu omezování občanských svobod mj. rusky mluvícího obyvatelstva lotyšskou legislativou, což je dáno historickými předpoklady, ale také ze samotné snahy mezinárodních organizací zabývat se touto otázkou. Mezinárodní zájem řešit postavení neobčanů v lotyšské společnosti, tak může být jiným pohledem na věc než samotný postoj lotyšského státu.
Předpokládaný cíl (5 řádek): Přístupy vybraných mezinárodních organizací, sumarizace jejich jednotlivých postupů v otázce neobčanů v Lotyšsku a jejich zhodnocení. Jaký vliv měly tyto postupy na změnu postoje lotyšského státu a jak se promítly např. v přístupových jednáních Lotyšska do Evropské unie. Jsou postupy vybraných mezinárodních organizací efektivní?
Základní charakteristika tématu (10 řádek): Lotyšsko stejně jako další dva baltské státy bylo během 20. století dvakrát okupováno Sovětským svazem a do roku 1990 bylo i jeho součástí. V rámci rozpadu došlo k emigraci části rusky mluvícího obyvatelstva, tj. Rusů, Bělorusů a Ukrajinců. Zbylá část zde zůstala, 42% obyvatelstva tvoří nelotyšská etnika a 29,4% obyvatel jsou etničtí Rusové. Celých dvacet let zde podle mezinárodních organizací jako je Rada Evropy, Evropská unie, OBSE nebo OSN dochází porušování občanských svobod tzv: neobčanů (non citizen), jejichž volební práva jsou omezena znalostí lotyšského jazyka. Pohled na věc je tak velmi diskutabilní, uváží-li se předchozí půl století státu pod nadvládou SSSR. Jmenované mezinárodní organizace se snaží situaci v zemi změnit odvoláváním se např. na Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod, Rámcovou úmluvou o ochraně menšin (FCNM) nebo samotným přístupovým jednáním Lotyšska do EU.
Předpokládaná struktura práce (10 řádek): Úvod, zdůvodnění výběru tématu práce, vytyčení cílů, resp. čím se bude práce zabývat. Samotná práce: Historické zázemí problému tzv. neobčanů v Lotyšsku, přiblížení okolností vzniku problému v kontextu rozpadu SSSR a vzniku samostatného lotyšského státu. Otázka

emigrace ruský mluvícího obyvatelstva, podíl neobčanů na skladbě obyvatelstva, základní vysvětlení pojmu neobčan a užití v praxi. Vymezení mezinárodních organizací zabývajících se touto problematikou. Vybrané organizace (OSN, EU, Rada Evropy, OBSE) a jejich přístup k otázce neobčanů v Lotyšsku od r. 1990 do současnosti (komparace). Samostatná kapitola: Jakou roli hrála otázka neobčanů v Lotyšsku v přístupových jednáních do Evropské unie? Závěr: závěrečné shrnutí, jsou postupy vybraných mezinárodních organizací efektivní?

Základní literatura (10 nejdůležitějších titulů):

Primární literatura:

-Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection (Open society institute, Budapest, 2001), další reporty

Sekundární literatura:

-Minority protection and the enlarged european union: the way forward, Gabriel N. Toggenburg, 2004

-The rights of national minorities within the framework of Organization on Security and Cooperation in Europe (OSCE) / I.Ju. Pešperova, 2001

-Minority rights in Central and Eastern Europe, Bernd Rechel, London, 2009

-International action against racism, xenophobia, anti-semitism and intolerance in the OSCE region, OSCE, 2004

-The Baltic States after Independence, Ole Norgaardm Lars Johannsen, Northampton, 1999

-Quiet diplomacy in action: The OSCE High commissioner on national minorities, edited by Walter Kemp, 1999, Hague

-Nation-building and Minority Politics in Post-Socialist States, David J. Galbreath, Stuttgart, 2005

-Europe undivided, democracy, leverage, and integration after Communism, Milada Anna Vachudová, Oxford, 2005

-Manufacturing Enemy Images? Russian media portrayal of Latvia, Nils Muižnieks, 2008

-‘Exit’ in deeply devided societies: regres of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration, James Hughes, LSE research online

-Latvian-Russian relations: domestic and international dimensions, Nils Muižnieks, 2006

Podpis studenta a datum

Alžběta Kofránková, 10. 6. 2010

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí bakalářského semináře		
Garant oboru		

Obsah

1. ÚVOD	3
1.1 <i>Úvod do problematiky</i>	3
1.2 <i>Rozdělení do kapitol a vymezení pojmů</i>	4
1.3 <i>Kritika pramenů a literatury.....</i>	7
2. VZNIK PROBLEMATIKY NEOBČANŮ	9
2.1 <i>Neobčané jako důsledek sovětizace.....</i>	9
2.2 <i>Kdo je neobčan.....</i>	10
2.3 <i>Lotyšská politika vůči neobčanům.....</i>	12
3. NEOBČANÉ OBJEKTEM EVROPSKÉ UNIE	14
3.1 <i>Vliv problematiky neobčanů na členství Lotyšska v Radě Evropy a OBSE.....</i>	14
3.2 <i>Národnostní menšiny v kritériích vstupu do EU.....</i>	17
3.3 <i>Období let 1995-1997.....</i>	19
4. VLIV PŘÍSTUPOVÝCH JEDNÁNÍ DO EU NA SITUACI NEOBČANŮ.....	21
4.1 <i>Agenda 2000.....</i>	21
4.2 <i>Reporty Evropské unie.....</i>	23
4.2.1 <i>Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 1998.....</i>	24
4.2.2 <i>Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 1999.....</i>	25
4.2.3 <i>Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 2000.....</i>	27
4.2.4 <i>Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 2001.....</i>	29
4.2.5 <i>Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 2002.....</i>	30
4.3 <i>Hodnocení reportů Evropské unie.....</i>	31
5. SITUACE NEOBČANŮ V DOBĚ VSTUPU DO EU.....	34
6. CONDITIONALITY	37
7. ZÁVĚR.....	39

SUMMARY	41
POUŽITÁ LITERATURA	44
PŘÍLOHA Č. 1.....	48

1. Úvod

1.1 Úvod do problematiky

Lotyšsko se stejně jako další dva pobaltské státy vymanilo na začátku devadesátých let z područí Sovětského svazu a stalo se svobodným a nezávislým státem. Jeho averze vůči padesát let trvající okupaci a odsouzení násilné sovětizace ve čtyřicátých letech s sebou ale neslo reakci lotyšského státu v podobě politiky vůči tzv. neobčanům, což je především rusky mluvící menšina. Ta ztratila status občana, v praxi to znamenalo pozbytí určitých práv, jako bylo například právo být volen, právo nákupu půdy a další způsoby diskriminace. Situace neobčanů v Lotyšsku se tak stala v souvislosti s předchozí sovětskou okupací diskutabilní a o to spornější, uvážíme-li jejich početné zastoupení v lotyšské společnosti.¹

Lotyšsko se stejně jako Česká republika v devadesátých letech začalo ucházet o členství v Evropské unii a otázka neobčanů se stala jedním z hlavních témat, které provázelo přístupová jednání. Téma problematiky neobčanů v Lotyšsku během přístupových jednání jsem si vybrala z několika důvodů. Za prvé samotný problém neobčanů v Lotyšsku je z hlediska předešlé historie značně kontroverzní a názory na lotyšskou politiku vůči neobčanům v devadesátých letech jsou odlišné, zároveň jsem se ale v laické veřejnosti setkala s neznalostí problému a i české monografie, zabývající se současným Lotyšskem, se mu příliš nevěnují. Fakt, že se postavení neobčanů začalo v druhé polovině devadesátých let měnit, mě přivedl na myšlenku, jakým způsobem ovlivnily mezinárodní organizace postoj lotyšského státu. Téma se ale ukázalo jako velice široké, proto jsem vzhledem k limitovanému rozsahu práce byla nucena ho zúžit a zaměřit se na období přístupových jednání do Evropské unie. Lotyšsko se stalo v roce 2004 jejím členem, a jelikož o členství usilovalo již od začátku devadesátých let, myslím si, že je velice zajímavé pozorovat vývoj problematiky neobčanů právě v rámci těchto snah, a to pohledem Evropské unie.

Cílem mé práce je analyzovat postoj Evropské unie k otázce neobčanů v Lotyšsku právě v období přístupových jednání do EU a jeho dopad na legislativní změny lotyšského státu v této oblasti. Práce si klade otázky, zda Lotyšsko splnilo všechna formální i neformální kritéria vstupu co se menšin resp. neobčanů týče, a zda doporučení obsažená v reportech pravidelně vydávaných Evropskou komisí byla vůbec efektivní.

¹Neobčanem byl v první polovině devadesátých let každý čtvrtý.
Official Site of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia
<http://www.mfa.gov.lv/en/policy/4641/4642/4651/> (staženo dne 30.4.2011)

Dále bych chtěla zodpovědět otázku, jakou roli hráli další dva aktéři Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen OBSE) a Rada Evropy, resp. do jaké míry na nich a jejich zdrojích byla Evropská unie závislá. Obě tyto organizace se otázkou (národnostních) menšin zabývají a slouží jim k tomu i řada mezinárodních smluv, ke kterým v devadesátých letech přistoupilo i Lotyšsko, navíc OBSE i Rada Evropy v tomto směru úzce spolupracují s Evropskou unií.

S použitím primární a sekundární literatury bych chtěla dokázat, že se situace neobčanů v Lotyšsku vlivem přístupových jednání zlepšila, což bylo hlavním cílem reportů a doporučení Evropské unie, která chtěla vnést do země unijní standardy. Každá kandidátská země měla splnit vstupní podmínky, tzv. kodaňská kritéria, která v sobě obsahují i odkaz na respektování a ochranu práv národnostních menšin. Pokud se Lotyšsko stalo členem EU, teoreticky podmínky splnilo, otázkou ale zůstává, jak tomu bylo v praxi.

1.2 Rozdělení do kapitol a vymezení pojmů

Pro svou bakalářskou práci jsem si zvolila metodu empiricko-právní analýzy. Snažím se, aby byl text pochopitelný i pro čtenáře, který se v problematice neobčanů v Lotyšsku nevyzná, a podle toho je také práce strukturovaná. Skládá se ze sedmi kapitol, které jsou řazeny z části chronologicky, z části tematicky. Především chci zdůraznit, že v práci chci prozkoumat postoj Evropské unie k problematice neobčanů. Nezaměřuji se na ruský pohled na věc.²

Úvodní kapitolu věnuji zasazení problematiky neobčanů do historického kontextu, bez kterého komplexnost celého problému nelze pochopit. Zabývám se v ní krátce sovětskou jazykovou politikou, která měla bezpochyby vliv na postoj Lotyšska vůči rusky mluvící menšině, dále původní jazykovou politikou lotyšského státu na konci osmdesátých let v období perestrojky a vymezení pojmu neobčan. Všechna tato témata jsou důležitá pro posuzování závažnosti situace na poli neobčanů v první polovině devadesátých let, navíc jazykové zákony ze začátku devadesátých let a zákon o občanství jsou hlavními důvody, proč se mezinárodní organizace začaly v tomto směru v Lotyšsku angažovat.

²Ruská federace se staví do role ochránce práv rusky mluvícího obyvatelstva v Lotyšsku.

Třetí kapitola se věnuje propojení regionálního problému menšinové politiky se snahou Lotyšska o vstup do Evropské unie. EU úzce spolupracuje v oblasti menšin s OBSE a s Radou Evropy, navíc obě tyto organizace svými doporučeními a přímým působením v zemi měly také značný vliv na řešení problematiky, proto na ně v práci často odkazují. Kapitola také obsahuje objasnění vstupních podmínek a dalších evropských a mezinárodních standardů, které je nutno brát v potaz a na které kladla Evropská unie důraz.

Stěžejní je pak čtvrtá kapitola nazvaná Vliv přístupových jednání na situaci neobčanů, která se úzce zabývá zprávami Evropské unie, vyjadřující se k různým oblastem politické, ekonomické a sociální sféry lotyšské společnosti od roku 1998. Jednou z částí každého reportu je i kapitola nazvaná „Práva menšin a jejich ochrana“, která se zaměřuje právě na problematiku neobčanů a hodnotí úspěšnost Lotyšska v přístupových jednáních a v plnění daných vstupních kritérií. K této kapitole mám k dispozici přímo primární prameny, tedy pravidelné zprávy a zároveň následnou reakci lotyšského státu v podobě příspěvků k reportům. Tematicky na tuto kapitolu navazuje následující kapitola, která sumarizuje stav lotyšských občanů v roce vstupu Lotyšska do Evropské unie a zabývá se otázkou splněných a nesplněných kritérií vstupu.

Předposlední kapitolu před závěrem věnuji pojmu „Conditionality“,³ se kterým pracuje mnoho autorů, ze kterých čerpám a kteří se zabývají ochranou menšin v rámci vstupních podmínek a vlivem těchto podmínek na legislativní změny v oblasti politiky neobčanů. V podstatě v této kapitole představuji hlavní názorové tendence některých z těchto autorů a jejich teorie „conditionality“.

Co se týče pojmosloví, je nutné definovat slovo (národnostní) menšina. OBSE na svých oficiálních internetových stránkách, popisujících mandát Vysokého komisaře pro národnostní menšiny, zdůrazňuje, že mandát neobsahuje popis nebo definici toho, co tvoří národnostní menšiny. Podle stránek neexistuje žádná jasná definice nejen v rámci OBSE, ale i jinde. Odborníci se v průběhu let nebyly schopni dohodnout na definici pojmu "menšina". Přesto Kodaňský dokument OBSE z roku 1990 uvádí, že „je na osobním rozhodnutí každé osoby, zda chce patřit k národnostní menšině.“⁴ Přesto lze najít obecné definice, které ale nemusejí být vždy platné. Například Podvýbor Organizace spojených národů pro zamezení diskriminace a ochranu menšin definoval menšinu takto: „skupina občanů státu, která je v početní menšině, a nemá dominantní postavení v tomto státě, má etnické, náboženské nebo

³Conditionality ve volném překladu znamená podmíněnost nebo podmínečnost.

⁴Official site of OBSE, <http://www.osce.org/hcnm/43201>, (staženo dne 30.4.2011).

jazykové charakteristiky, které se liší od většiny obyvatelstva, má smysl pro solidaritu s druhými, je motivována, byť jen implicitně, kolektivní snahou přežít a jejím cílem je dosáhnout de facto i de iure rovnosti s většinou.⁵ I v případě ruský mluvícího obyvatelstva se lze odkazovat na jazykový aspekt. Dále bych chtěla upozornit, že o neobčanech se často hovoří jako o ruský mluvící menšině, protože prakticky tvoří většinu neobčanů, teoreticky sem ale spadají všichni, kterých se dotkla v roce 1991 rezoluce „Na obnovu práv občanů Lotyšské republiky a základní principy naturalizace“, o které hovořím ve druhé kapitole.

Co se týče slova neobčan,⁶ studie „*Získání a ztráta občanství*“, zabývající se v jedné ze svých kapitol právy expatriovaných, vícenásobným občanstvím a zakázaným občanstvím pro určité národy, se obecnou definicí neobčana nezabývá, ale dle mého názoru lze zařadit neobčany do jedné ze zmíněných skupin a to mezi osoby se zvláštním národnostním statutem, který se liší od obecného národnostního statusu a který je definován v národnostním právu země.⁷ Konkrétní specifickou definici pojmu neobčan, kterou je nutné objasnit v kontextu lotyšské historie a společenské situace na začátku devadesátých let v Lotyšsku, se proto věnuji také ve druhé kapitole.

⁵ The official site of Open society institute

<http://www.osi.hu/fmp/html/minority.html>, (staženo dne 30.4.2011).

⁷ Rainer, Bauböck et al., *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1 : Comparative Analyses : Policies and Trends in 15 European Countries* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007), 359.

1.3 Kritika pramenů a literatury

Vedle již zmíněné primární literatury v podobě reportů Evropské komise, které jsou k dispozici na stránkách Evropské komise, čerpám především z cizojazyčné literatury od autorů britských a lotyšských. V České literatuře je obecně jen málo publikací věnujících současné situaci Lotyšska. Vedle *Moderních dějin Pobaltí* z Nakladatelství Lidové noviny⁸, které jsou ale časově omezeny a období přístupových jednání v nich nejsou obsáhlá, byly mým zdrojem i monografie *Pobaltská regionální spolupráce*⁹ a *Stručná historie států: Lotyšsko*,¹⁰ které se alespoň minimálně zabývají vstupem Lotyšska do Evropské unie. Jednou z mála odborných publikací je také *Pobaltí v transformaci*, které se problematice neobčanů v Pobaltí věnuje, ale jen na několika stránkách a navíc je také časově omezena rokem 1999.¹¹

Literaturu, ze které čerpám, rozdělím nyní do tří skupin podle témat, ke kterým jsem ji využívala. Do první skupiny patří literatura, která se zabývá obecnou situací neobčanů Lotyšska a jeho jazykovou politikou stejně jako druhá kapitola této práce. V tomto směru mi velkým přínosem byly především dvě monografie od lotyšských autorů a to *Nationalism and Democratic Transition: The Politics of Citizenship and Language in Post-Soviet Latvia*¹² a *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*.¹³ Pro osvětlení hlavních tendencí lotyšské jazykové politiky v devadesátých letech jsou pro tuto práci stěžejní literaturou, obě se ale zabývají spíše interní politikou lotyšského státu v kontextu lotyšského nacionalismu a neberou ohled na působení mezinárodních organizací, a jelikož mým cílem je zhodnotit účast Evropské unie v problematice neobčanů, dále v práci tyto dvě monografie již nevyužívám. Etnolingvistickou situací v Lotyšsku, která je bezesporu jedním z hlavních aspektů problematiky, se pak zabývá sociologická studie *Break-out of Latvian*, taktéž od lotyšského autora, která je ale spíše výčtem statistik a kritický pohled na věc nepřináší.¹⁴

⁸ Luboš Švec, *Moderní dějiny Pobaltí* (Praha: Lidové noviny 1998).

⁹ Iivi Zájedová, *Pobaltská regionální spolupráce* (Praha: Karolinum, 2006).

¹⁰ Jindřich Dejmeš, *Stručná historie států: Lotyšsko* (Praha: Libri, 2010).

¹¹ Břetislav Dančík, *Pobaltí v transformaci* (Brno, Masarykova univerzita, 1999).

¹² Mark A. Jubilis, *Nationalism and democratic transition, The politics of citizenship and language on Post-Soviet Latvia* (Boston: University press of America, 2001).

¹³ Farimah Daftary a Francois Grin, *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, (Budapest, Creach Ltd., 2003).

¹⁴ Regina Jozauska et al., *Break-out of Latvian* (Riga: "Zinate" Publishers, 2008).

Do druhé skupiny bych zařadila literaturu, která se obecně zabývá otázkou neobčanů a menšin v rámci mezinárodních organizací. Patří mezi ně i monografie od Davida J. Galbreatha s názvem *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States, Interests, Influences and Identities in Estonia and Latvia*,¹⁵ kterou hodnotím jako nejlepší k dané otázce. Nejenže Galbreath kritickou optikou pohlíží na působení Evropské unie, OBSE a Rady Evropy přímo v Lotyšsku v rámci otázky neobčanů, ale daří se mu i systematicky popsat vývoj a zásadní zlomy lotyšské jazykové politiky, politiky občanství i školství. Oproti němu jsou další dvě studie *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*¹⁶ a *Minority Rights in Central and Eastern Europe*¹⁷ obecnější a konkrétním případem Lotyšska se nezabývají, přesto ale přispívají samostatnými tématy jako je například Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin a dalšími konstitucionálními zdroji unijní politiky ochrany menšin a vzájemně se doplňují. Domnívám se ale, že vzájemným odkazováním se na sebe, tyto zdroje dokazují, že monitoring ochrany menšin ve střední a východní Evropě Evropskou unií je stále zájmem jen úzkého kruhu odborníků.

Poslední skupinou sekundární literatury, ze které čerpám, jsou povětšinou články z odborných časopisů, které se zabývají vlivem rozšiřovacího procesu Evropské unie na politiku občanství v Lotyšsku potažmo diskuzí nad pojmem conditionality, kterému věnuji jednu z kapitol. Z řady článků bych chtěla vyzdvihnout především ty články obsahující příspěvky Gwendolyne Sasse, která se společně s Jamesem Hughsem jako jediná vyjadřuje kriticky nejen k podchycení práv národnostních menšin Evropskou unií, ale i k samotným zprávám Evropské komise. Většina autorů podává o reportech spíše deskriptivní zprávy, Sasse ale na konkrétních případech zákonů o občanství nebo o školství ukazuje přístup Evropské komise k danému problému. Stejně podrobně se vztahu Lotyšska a EU v této oblasti věnuje Helen Morris ve svém článku *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,¹⁸ ale i zde chybí obsáhlejší zmínky o reportech jako o stěžejním nástroji Evropské unie ke kontrole plnění vstupních podmínek.

¹⁵David J. Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States, Interest, Influences and Identities in Estonia and Latvia* (Stuttgart, Ibidem-Verlag, 2005).

¹⁶Gabriel N. Toggenburg et al., eds., *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (Budapest: Createch, 2004).

¹⁷Bernd Rechel et al., *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, (New York: Routledge, 2009)

¹⁸Helen M. Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, Brussel: Centre for European Policy Studies, (2003).

http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003_Morris.pdf (staženo dne 28.3. 2011).

Reporty společně s dalšími dokumenty jako je například Agenda 2000 vydaná taktéž Evropskou komisí v souvislosti s přístupovým procesem jsou primárními prameny, na kterých stojí má bakalářská práce. Jak již bylo řečeno, kritických odkazů na tyto dokumenty jsem v sekundárních pramenech našla bohužel jen pomálu, přesto jsem se ale na ně snažila vytvořit vlastní objektivní pohled, a to s pomocí dalších doporučení nejen Evropské unie, ale i OBSE. Důležitou pomůckou mi byla také studie *Monitoring the EU Accession Process: The Minority Protection*, kterou zpracovala nezávislá komise Open Society Institute a která se podrobně zabývá i případem Lotyšska, a i ona je oproti reportům kritičtější a především pak představuje konkrétní případy diskriminace.¹⁹

2 Vznik problematiky neobčanů v Lotyšsku

2. 1 Neobčané jako důsledek sovětizace

Dějiny 20. století tohoto pobaltského státu jsou velice komplikované, uvážíme-li jeho geografickou polohu nejdříve mezi dvěma významnými mocnostmi, a to Sovětským svazem (dále jen SSSR) a Německem, později už jen samotným SSSR. Násilná inkorporace Lotyšska do celku sovětských republik v roce 1940 předurčila jeho politiku nejen na dalších pět dekad, ale její vlivy lze sledovat i nyní právě v souvislosti s otázkou neobčanů. Aby čtenář lépe pochopil lotyšskou politiku vůči neobčanům devadesátých let plynoucí mj. ze zkušenosti země ze sovětizace, ráda bych se v této kapitole pozastavila nad politickými a jazykovými aspekty tohoto období a vyvodila z toho konkrétní důsledky.

Lotyšsko po dvou dekadách nezávislosti v meziválečném období připadlo paktem Molotov-Ribbentrop ze srpna 1939 do sovětské sféry vlivu a následnou anexí v létě 1940 započala fáze tzv. první sovětizace, tj. inkorporace Lotyšska jako nové sovětské republiky do SSSR. Druhá anexe pak následovala v roce 1944.²⁰ V duchu sovětské národnostní politiky (jeden stát-jeden jazyk) začala ruština postupně vytlačovat lotyštinu ze všech sfér života.²¹ Již v roce 1940, hned po okupaci Lotyšska, začaly být záznamy stejně

¹⁹ Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection* (Budapest: Open Society Institute, 2001).

²⁰Švec, *Moderní dějiny Pobaltí*, 237.

²¹Jozauska et al., *Break out of Latvian*, 19.

jako oficiální korespondence vedeny v ruštině. Ruština byla zavedena v politické i administrativní sféře a stala se (druhým) oficiálním jazykem státu.²² Lotyši se tak dostali do situace, kdy neměli téměř žádnou příležitost zajistit dominanci lotyšského jazyka v Lotyšsku. Podmínkou pro zaměstnání v mnoha úřadech byla znalost ruštiny, zatímco lotyština ztratila na významu.²³

Souběžně s rusifikací probíhala i kolonizace území. Percentuální podíl rusofonních (rusky mluvících) občanů na skladbě lotyšského obyvatelstva byl před druhou anexí jedenáct procent.²⁴ Důsledkem přistěhovalectví pak byl v roce 1991, kdy Lotyšsko získalo nezávislost, fakt, že se na území nacházela početná menšina rusky mluvícího obyvatelstva. Nils Muiznieks ve své studii *Latvia: Managing post-imperial minorities* zabývající se právy menšin uvádí, že jeho počet se oproti roku 1940 zvýšil téměř o třicet procent, tj. na čtyřicet procent obyvatel.²⁵ Rusifikaci a kolonizaci, obecně tedy sovětizaci Lotyšska, je nutné chápat jako hlavní aspekty, které ovlivnily lotyšskou jazykovou politiku a bez kterých si lze problém neobčanů, který vznikl na začátku devadesátých let, jen málo představit.

2.3 Kdo je neobčan?

V odborné literatuře se s pojmem neobčan můžeme často setkat právě v souvislosti s problematikou minorit v Lotyšsku, kde výraz začal být skloňován již v roce 1990. Praxe naturalizace neobčanů ale začala až v roce 1995 zákonem o občanství. Ráda bych se nyní pozastavila nad lotyšskou definicí pojmu neobčan, jeho samotná práva a povinnosti bych specifikovala v další kapitole věnující se konkrétní lotyšské politice vůči neobčanům.

Poté, co populární fronta v roce 1990 vyhrála většinu hlasů ve volbách do republikového Nejvyššího Sovětu, odhlasovala Deklaraci nezávislosti 4. května, byla *de iure* obnovena suverenita lotyšského státu z meziválečného období.²⁶ V roce 1990 Lotyšská Nejvyšší rada také odhlasovala rezoluci „Na obnovu práv občanů Lotyšské republiky a základní principy naturalizace“. Zákon uvádí, že i přes nelegální okupaci Lotyšska Sovětským

²²Janis Reikstinš, Colonisation and Russification of Latvia 1940-1989, in *The Hidden and Forbidden History of Latvia under Soviet and Nazi Occupations 1940-1991*, Symposium of the Coomission of the Historians of Latvia Volume 14 (Riga: Institute of the History of Latvia Publishers, 2005), 240.

²³Jozauska et al., *Break-out of Latvian*, 129.

²⁴David J. Galbreath a Nils Muiznieks, Managing post-imperial minorities in *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Bernd Rechel et al., (2009: Routledge, New York) 136.

²⁵Ibid., 136.

²⁶Timofey Agarin, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic* (New York: Rodopi, 2010), 101.

svazem, Lotyšská republika nikdy nepřestala existovat. Tedy stále existovali lotyšské občané, kteří v Lotyšsku žili i před okupací, nebo byli potomky předválečných lotyšských občanů.²⁷ To znamená, že rezoluce obnovila občanství jen těm osobám, které byli občany Lotyšska mezi první a druhou světovou válkou a jejich potomkům, a odepřela automaticky občanství všem ostatním.²⁸ Všichni, kdo přišli do Lotyšska od okupace a nezapadali tedy do dvou ze zmíněných kategorií, byli cizinci. Zároveň ale mnoho z nich v Lotyšsku žilo celý život.

V roce 1995 pak vznikla unikátní forma legálního statusu “neobčanů“ zákonem o statusu dřívějších občanů SSSR, kteří nejsou občany Lotyšska nebo jakéhokoliv jiného státu. Zákon o statusu („Status Law“) legalizoval nadále trvajícím pobyt lotyšských “post-1992 neobčanů“ a definoval jejich základní práva a povinnosti, zahrnující právo vstupu a odchodu ze země a spojení rodin. Přesto ale zákon, který zůstává v platnosti, neuznal neobčany jako osoby bez státní příslušnosti – legálně nejsou ani občané, ani cizinci, ani bez státní příslušnosti – a zavedl pro ně speciální pas pro neobčany.²⁹

Rezolucí z roku 1991 bylo postiženo celých dvacet pět procent populace Lotyšska, z toho šedesát procent ruské minority.³⁰ Vedle ruské menšiny tvoří nejčastěji neobčany i Bělorusové a Ukrajinci. V této souvislosti je nutné zdůraznit význam rusky mluvícího obyvatelstva, který spočíval na začátku devadesátých let za prvé v početnosti, za druhé rusofonní obyvatelé tvoří většinu populace největších lotyšských měst jako je Daugavpils, Riga a Rezekne³¹ a za třetí sovětská jazyková politika měla za následek obecně více rusky než lotyšsky mluvících obyvatel. Celá jedna čtvrtina ekonomicky i kulturně významných obyvatel se tedy dala pojmenovat neobčany a možnost plného získání občanství získali až po čtyřech letech v roce 1995.

²⁷*Resolution of the Supreme Council on Renewal of Republic of Latvia Citizens' Rights and Fundamental Principles of Naturalization*, Official Site of the UN Refugee Agency <http://www.unhcr.org/refworld/country,LEGAL,,,LVA,4562d8b62,3ae6b4f18,0.html> (staženo dne 28.3.2011).

²⁸*Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 272.

²⁹*Ibid.* 295.

³⁰*Social cohesion and quality of life*, Official site of the Council of Europe http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/hdse/2_hdse_reports/1_country_reports/e_report%20latvia.asp (staženo dne 28.3.2011).

³¹*“Russians in Latvia-History, Current Status and Prospects“*, Official Site of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/4641/4642/Muznieks/> (staženo 28.3. 2011).

2. 4 Lotyšská politika vůči neobčanům do roku 1995

Přístup lotyšského státu k menšinám se během devadesátých let měnil v závislosti na působení mezinárodních organizací. Základní kameny jeho politiky, která byla brzy shledána mezinárodními organizacemi jako diskriminační, byly položeny již na konci osmdesátých let v období perestrojky. Ráda bych nyní nastínila hlavní tendence této politiky a zároveň bych tak s odkazem na rezoluci o neobčanech z roku 1990 stručně popsala uplatnění neobčanů ve veřejném životě.

Rusifikace společně s kolonizací ze strany Sovětského svazu se staly hlavními klíčovými faktory, které spustily hnutí národního osvobození a boj za restauraci a národní nezávislost na konci osmdesátých let.³² Ještě v období sovětské perestrojky a glasnosti, kdy započala tzv. třetí vlna národního osvobození v pobaltských státech, se místní národy začaly emancipovat nejen politicky, ale i jazykově.³³ V roce 1989 byl přijat nový jazykový zákon, podle kterého ruský jazyk ztratil status oficiálního jazyka.³⁴ Dekret prohlásil lotyštinu za hlavní prostředek oficiální komunikace ve všech sférách života, podniků, institucí a organizací lotyšské SSR. Pro ty podniky, instituce a organizace, jejichž vnitřní řízení bylo vedeno v ruštině, bylo zavedeno dvouleté přechodné období do lotyštiny.

Přístup lotyšského státu k menšinám v kontextu jazykové politiky se tak ocitl v přechodné fázi, o čemž svědčí fakt, že v sovětském právním systému byl Dekret Prezidia Nejvyššího Sovětu legislativním aktem menšího významu než zákony přijaté Nejvyšším Sovětem, a tak jazykový zákon z roku 1989 nemusel být uznán na nejvyšší úrovni. Zlomovým bodem se pak stal rok 1991, kdy Lotyšsko získalo plnou nezávislost a tendence jazykové politiky Lotyšska, které se projevily v již zmíněném jazykovém zákoně, propukly v plné míře.

Obnovení ústavy z roku 1922 vedlo k tomu, že pouze šedesát čtyři procent populace mohlo vyjádřit své preference v parlamentních volbách, ze kterých měl vzejít parlament, který by navrhl finální verzi zákona o občanství.³⁵ To znamená, že následná otázka neobčanů byla

³²Reikstinš, *Colonisation and Russification of Latvia 1940-1989*, 241.

³³Švec, *Moderní dějiny Pobaltí*, 255.

³⁴Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 180.

³⁵Timofey Agarin, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic* (New York: Rodopi, 2010), 101.

v rukou samotných občanů. Odklady voleb přispěly k tomu, že až do roku 1994 nebyla zavedena žádná jasná kritéria k regulaci statusu dřívějších sovětských občanů.³⁶ Přesto lotyšská politika mj. jazyková zaváděla nepřímo jednotlivými kroky omezování rusky mluvící menšiny, což se projevilo v oblasti zaměstnání, školství, médií a v dalších sférách jejího života.

Jazykový zákon z roku 1989 byl v roce 1992 revidován a explicitní odvolání na ruštinu bylo zrušeno.³⁷ Tento zákon upravil původní statut z roku 1989, který dovoľoval užití jazyka ve veřejné sféře.³⁸ V článku 4 je uvedeno: „Aby byla naplněna práva obyvatel na výběr jazyka, zaměstnanci všech státních a vládních institucí, stejně jako dalších institucí, podniků a organizací by měli znát a umět používat oficiální jazyk a další jazyky do takové míry, která je nezbytná k vykonávání jejich odborné zodpovědnosti.“³⁹ To bylo zvláště aplikovatelné na jedince účastníci se voleb, kteří jakmile se registrovali jako kandidáti, museli doložit potvrzení o znalosti státního jazyka.⁴⁰ Tak byla většina neobčanů odstraněna z politického života. Podobně byl omezen i přístup neobčanů k zaměstnání. Článek 6 Zákona o státním jazyce požadoval, aby zaměstnanci ve veřejné sféře měli takovou úroveň státního jazyka, která odpovídá jejich povinnostem.⁴¹ V praxi to tedy znamenalo, že pro administrativní pozice a veřejný sektor byli preferováni Lotyši před rusky mluvící menšinou.

Co se týče školství, systém vůči neobčanům byl celkem benevolentní. Nezávislá kontrolní komise Open Society Institute ale tvrdí, že i přes zachování škol ze sovětské éry s ruštinou jako hlavním jazykem výuky a podporu zakládání škol a tříd pro sedm dalších menšinových skupin, bylo možné ještě v roce 2000 ve školském systému najít porušování práv menšin. Porušování zahrnovalo například propouštění učitelů za dodržování ruských ortodoxních náboženských prázdnin nebo omezení v přístupu k univerzitním přijímacím zkouškám pro absolventy menšinových škol.⁴² Podle Galbreatha se vzdělání stalo hlavním nástrojem a nejefektivnější integrační strategií lotyšského národního státu.⁴³

³⁶ Ibid., 102.

³⁷ Jarve, *Language Battles in the Baltic States*, 80.

³⁸ Agarín, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*, 111.

³⁹ Jarve, *Language Battles in the Baltic States*, 80.

⁴⁰ Agarín, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*, 111.

⁴¹ Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 267.

⁴² Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 180-190.

⁴³ Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 184.

3 Neobčané objektem Evropské unie

Společným cílem pobaltských států na počátku devadesátých let bylo nejen obnovení nezávislosti ale i následná inkorporace do západních struktur. Iivi Zájedová ve své knize *Pobaltská regionální spolupráce* uvádí, že z historického hlediska byla kulturní identita pobaltských zemí nejbližší právě k západní civilizaci, kterou vlastně nikdy dobrovolně neopustily. Podle Zájedové je tento faktor při definování spojení s EU a ostatními evropskými strukturami mimořádně důležitý.⁴⁴ Vstup do těchto struktur ale nebyl jednoduchým krokem. Lotyšsku byly nastaveny podmínky, které muselo splnit. Jednou z nich bylo i vyřešení otázky neobčanů. Helen M. Morris ve své studii *Rozšiřování evropské unie a lotyšská politika občanství* doslova říká: „Otázka občanství pro ruskou menšinu...se stala klíčovou záležitostí v lotyšském boji za demokratizaci a rozhodující okolností ve vstupu Lotyšska do mezinárodních organizací“.⁴⁵ V souvislosti se vstupem do Evropské unie je nutno reflektovat i působení dalších dvou mezinárodních organizací a to je Rady Evropy a OBSE, které měly značný vliv na další vývoj problematiky neobčanství v Lotyšsku a navíc i úzce spolupracují s Evropskou unií, proto bych jim v souvislosti s otázkou menšin v Lotyšsku věnovala následující podkapitulu.

3.1 Vliv problematiky neobčanů na členství Lotyšska v Radě Evropy a OBSE

Stejně jako později během přístupových jednání do EU, tak i se vstupem Lotyšska do Rady Evropy a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě byl zaveden monitorovací systém, který měl mapovat dodržování lidských práv a práv menšin. Problematika neobčanů se tak dostala do hledáčku těchto organizací ihned po svém vzniku.⁴⁶

Jednou z organizací, která se stala primárně usnadňujícím prostředkem pro širší evropskou integraci byla: Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. OBSE se stala „ušima a očima“ dalších regionálních organizací, nemluvě o Organizaci spojených národů.⁴⁷

⁴⁴Iivi Zájedová, *Pobaltská regionální spolupráce*, 143.

⁴⁵Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 2.

⁴⁶Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen OBSE) vznikla transformací Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v roce 1995.

⁴⁷Jedním z výsledků Organizace spojených národů, jíž je Lotyšsko členem, bylo například založení Lotyšské kanceláře národních lidských práv. OSN funguje prostřednictvím svých mezinárodních smluv o lidských právech. Její působnost v oblasti ale nelze srovnávat s exponovaností OBSE nebo Rady Evropy.

Celkem se pobaltské státy pokoušely třikrát o vstup, a to kvůli očekávané opozici z Moskvy.⁴⁸ Nakonec se pobaltské státy staly členy KBSE jen několik dní po získání nezávislosti 10. září 1991.⁴⁹ Hned poté začala OBSE tlačit své nové členy ke změně jejich národovorné politiky odpovědné za komplexní etnickou kompozici své populace.⁵⁰ Významným dokumentem OBSE byla Pařížská charta, která vyžadovala vedle dalších občanských práv i ochranu práv menšin.

Vedle návštěv, dopisů, reportů, deklamací a dalších podobných prostředků měla OBSE k dispozici i vnitrostátní mise, rozmístěny v roce 1993, které měly za úkol monitorovat záležitosti na poli občanství, jazyka, vzdělání, zaměstnání a jiných citlivých témat.⁵¹ OBSE může pouze poskytovat asistenci, podněcuje státy, aby se přizpůsobily mezinárodním normám a aby plnili mezinárodní smluvní závazky. Nemůže ale uvalovat sankce.⁵² Významnou osobou v této záležitosti se stal Vysoký komisař pro národnostní menšiny v osobě Maxe van der Stoela, který se do problému zapojil v roce 1993.⁵³ Jeho oficiální mandát byl stanoven Helsinským dokumentem v roce 1992 a má fungovat jako mechanismus včasného varování.⁵⁴ Konkrétní náplní pak bylo komunikovat doporučení OBSE vládě. Zajímavostí je, jak tvrdí Timofey Agarin, že otázka národnostních minorit nebyla definována v jeho mandátu, velké množství doporučení tak mohlo být vládou odmítnuto a jeho rady podporující pravomoci sdílené etnickými skupinami mohly být odmítnuty jako porušení principů ústavy.⁵⁵

Druhou významnou organizací zabývající se národnostními menšinami je vedle OBSE i Rada Evropy. I když podle Galbreatha působnost Rady Evropy v oblasti nebyla stálá jako úřad Vysokého komisaře pro národnostní otázky van der Stoela, pobaltskou menšinovou politikou se zabývala mnohem více.⁵⁶ O tom svědčí i fakt, že samotný vstup do Rady Evropy byl oddálen nejen důkazem svobodných a spravedlivých voleb, ale i problémem se zákonem o

⁴⁸Ruská federace je členský stát OBSE. Je tradičním obráncem rusky mluvících obyvatel v Lotyšsku Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 235.

⁴⁹Zájedová, *Pobaltská regionální spolupráce*, 146.

⁵⁰Agarin, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*, 121.

⁵¹Judith Kelley, „*International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialisation by International Institutions*“, *International Organisation*, Vol. 58, No.3. (Summer, 2004), 425-457 <http://www.jstor.org> (staženo 28. 3. 2011).

⁵²Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 5.

⁵³Vysoký komisař pro národnostní menšiny OBSE se někdy také nazývá Quiet diplomacy (Tichá diplomacie) a to v souvislosti s jeho preventivní funkcí, která se snaží předcházet a mírnit napětí v regionu OBSE.

Walter A. Kemp, *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Haag: Kluwer Law International, 2001), 153.

⁵⁴Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 238.

⁵⁵Agarin, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltic*, 121.

⁵⁶Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 273.

občanství v roce 1995. Helen Morris naopak tvrdí, že misí v Lotyšsku měla OBSE lepší výchozí pozici než Rada Evropy k monitorování situace a mohla tak vytvořit konstruktivní vztah s lotyšskými autoritami.⁵⁷ Osobně si myslím, že Vysoký komisař OBSE se v oblasti exponoval více a Evropská unie na jeho doporučení během přístupových jednání přímo odkazovala.

V roce 1994 v souvislosti se stále odkládaným zákonem o občanství Lotyšské hnutí pro národní nezávislost navrhlo systém kvót obsahující klíčový požadavek limitující budoucí poměr naturalizovaných neobčanů na jedno procento všech občanů.⁵⁸ Poté, co návrh prošel druhým čtením, lotyšský ministr pro lidská práva Olafs Bruvers uvedl, že Rada Evropy není spokojena se současným stavem legislativy.⁵⁹ Otázka nabyla takového významu, že jeden diplomat Rady Evropy řekl: „S přijatými návrhy zákona bude nemožné, aby Lotyšsko vstoupilo do Rady Evropy“.⁶⁰ I nezávislý zdroj, pozorovatelé z OBSE, uvedl, že: „Zapojení Rady Evropy do lotyšské legislativy řešící otázku občanství, je nesmírně důležité.“⁶¹ Tato podmíněnost nakonec zafungovala. Prezident poslal zákon zpět do parlamentu, a ten byl přijat se změnami v červenci 1994.⁶²

Konečně tak byla zavedena kritéria pro získání občanství. Ta v sobě zahrnovala stálý pobyt v Lotyšsku a znalost lotyšského jazyka, stejně jako znalost základních principů ústavy republiky, zákonu o právech a povinnostech občana a jedince, lotyšské historie a národní hymny. V roce 1995 po přijetí zákona bylo v Lotyšsku přibližně 735,000 neobčanů. Po pěti letech naturalizace jejich počet klesl na 580,000.⁶³ Systém kvót byl nahrazen systémem oken a Lotyšsko tak mohlo vstoupit do Rady Evropy. Přesto ve chvíli, kdy se stalo Lotyšsko členem, vliv Rady Evropy se spíše zmínil a další doporučení byla přijata až poté, co neuspělo ve vstupu do přístupových jednání do Evropské unie.

⁵⁷Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,17.

⁵⁸Kelley, „*International Actors on the Domestic Scene*“,444.

⁵⁹ Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States* , 278.

⁶⁰Kelley, „*International Actors on the Domestic Scene*“,444.

⁶¹Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,6.

⁶² Kemp, *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, 156.

⁶³Jubilis, *Nationalism and democratic transition*, 158.

2. 2 Národnostní menšiny v kritériích vstupu do EU

Všechny tři pobaltské státy 12. června 1995 podepsaly asociační dohody.⁶⁴ Tyto dohody byly výsledkem dlouhodobé snahy Lotyšska a koncept, který byl přijat lotyšskou vládou a Sejmem v roce 1995, uvádí, že přijetí do Evropské unie bylo životně důležité pro přežití lotyšského státu a lidu.⁶⁵ Než ale začnu hovořit o procesu přístupových jednání, ráda bych v této kapitole specifikovala podmínky vstupu do Evropské unie, které v polovině devadesátých let výrazně začaly měnit dosavadní lotyšskou politiku vůči neobčanům.

V červenci 1993 se Evropská Rada v Kodani zavázala k dalšímu rozšíření Evropské unie, souhlasila s tím, že by se země střední a východní Evropy měly stát členy Evropské unie v okamžiku, kdy jsou schopné přijmout povinnosti členství. Aby souhlasila s Evropskou unií, Evropská Rada v Kodani deklarovala, že přidružené země střední a východní Evropy musí splnit tato kodaňská kritéria: dosáhnout stability institucí garantujících demokracii, právní stát, lidská práva, respekt k menšinám a jejich ochranu, musí zde existovat funkční tržní ekonomika, stejně jako schopnost se vypořádat s konkurenčním tlakem a tržními cenami.⁶⁶ Lotyšská vláda pak v roce 1994 schválila program k naplnění těchto podmínek.⁶⁷ Respekt k menšinám a jejich ochrana se staly součástí běžné unijní mluvy.⁶⁸ Kodaňská kritéria prošla Evropskou komisí v roce 1993, ale klauzule o ochraně menšin byla vynechána v Amsterdamské smlouvě, která z Kodaňských kritérií vytvořila unijní právo.⁶⁹ Smlouva řeší problém pouze okrajově, kdy ve Článku 13 vyzývá členské státy, aby bojovali proti diskriminaci na základě etnického a rasového původu.⁷⁰ Ochrana menšin tedy v právním řádu Evropské unie nebyla. Neznamenal to, že by se jí Evropská unie ve svém monitoringu přístupových zemí nezabývala, ale k jejímu vymáhání musela využívat mezinárodních prostředků.⁷¹

⁶⁴Dejmek, *Stručná historie států: Lotyšsko*, 139.

⁶⁵Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 18.

⁶⁶Ibid., 19.

⁶⁷Dejmek, *Stručná historie států: Lotyšsko*, 139.

⁶⁸Gabriel N. Toggenburg, „Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities“ in *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, ed. Gabriel N. Toggenburg et al. (Budapest: Createch, 2004), 7.

⁶⁹Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 264.

⁷⁰Milada Anna Vachudová, *Europe Undivided, Democracy, Leverage and Integration After Communism*, (Oxford: Oxford University Press, 2005), 122.

⁷¹Práva minorit jsou výslovně zmíněna v několika mezinárodních standardech, zahrnujících Mezinárodní konvenci o občanských a politických právech (uznává práva menšin na kulturu, náboženství a jazyk), Mezinárodní konvence o eliminaci všech forem rasové diskriminace, Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv (zakazující například diskriminaci na základě „národnostního nebo sociálního původu“ nebo „sdužení s národnostní menšinou“) nebo v neposlední řadě Kodaňský dokument OSCE z roku 1990. *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 49.

Vedle Kodaňských kritérií se jedním z nejvýznamnějších nástrojů stala také Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin Rady Evropy. Tento dokument, který vešel v platnost v roce 1998 a stal se podmínkou pro vstup do Evropské unie,⁷² byl přijatý v průběhu devadesátých let ve většině kandidátských států. Samotné Lotyšsko ho podepsalo v roce 1995, ale neratifikovalo, což vzedmulo vlnu nevole na mezinárodním poli, především pak u samotného Vysokého komisaře pro národnostní otázky.⁷³ V odborných člancích se na něj tak často poukazuje právě v souvislosti s případem Lotyšska. Podle Open Society Institute Rámcová úmluva nabízí normativní rámec, na kterém staví nakládání s národnostními menšinami. Například Článek 4, pododstavec 1 uvádí: strany zaručují garanci osobám, které přísluší národnostním menšinám, právo rovnosti před zákonem a právo na rovnou ochranu před zákonem. V této souvislosti jakákoliv diskriminace založena na příslušnosti k národnostní menšině by měla být zakázána.⁷⁴

Rámcová úmluva byl jediný mezinárodní nástroj, který ve své době navrhoval ochranu menšin národnostních. Obsahuje především programová opatření, která se týkají spíše povinností státu než individuálních nebo kolektivních práv. Stát je také nucen k dialogu s Poradním výborem Rady Evropy prostřednictvím pravidelných monitorovacích reportů.⁷⁵ Relevantnost Úmluvy ve spojení s podmínkami vstupu do Evropské unie je ale diskutabilní. Za prvé Galbreath poukazuje na problém, že článek 19 přímo uvádí, že úmluva je jen doplněním k limitované Evropské úmluvě, takže teoreticky by mohla být dokumentem zaručujícím ochranu všech menšin spíše než menšin národnostních.⁷⁶ A za druhé ratifikace Úmluvy sice byla důležitým vodítkem pro vstup, ale de facto i de iure jeho opravdovou podmínkou nebyla. Podle Hughese byla důležitá proto, že na ní unijní úředníci často odkazovali jako na standard.⁷⁷

⁷²V souvislosti s podmínkami vstupu nových kandidátských států se hovoří o zavedení tzv. double standards, kdy existuje různá úroveň přijímání standardů členskými a kandidátskými zeměmi Evropské unie.

⁷³Lotyšsko v roce 1993 přistoupilo k Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1993), podle které je stát, který podepsal smlouvu, povinen zdržet se jakýchkoliv činů, které by zmařily předmět a účel této smlouvy Ibid., 279.

⁷⁴Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 273.

⁷⁵Rainer Hofmann a Erik Friberg, The Enlarged EU and the Council of Europe: transfer of standards and the quest for future cooperation in minority protection in *Minority protection and the enlarged European Union: The Way Forward*, ed. Gabriel N. Toggenburg et al. str. 127.

⁷⁶Evropská úmluva se jen minimálně odkazuje na práva menšin. Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States, Interest, Influences and Identities in Estonia and Latvia*, 273.

⁷⁷James Hughes, 'Exit' in deeply divided societies: regres of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4 (2005), 7 <http://eprints.lse.ac.uk/643/1/Hughes.JCMS.preproof1.2005.pdf> (staženo dne 30. 3. 2011).

2. 3 Období let 1995-1997

Rok 1997 je významný pro lotyšské snahy o vstup do Evropské unie již z několika důvodů. Brusel v roce 1997 z deseti kandidátských zemí ze střední a východní Evropy klasifikoval jako připravenou jen polovinu, z Pobaltí jedině Estonsko.⁷⁸ Fakt, že se Lotyšsku nepodařilo vstoupit do přístupových jednání, výrazně ovlivnil jeho dosavadní laxní přístup k doporučením Vysokého komisaře pro národnostní menšiny. Helen Morris uvádí, že doporučení OBSE byla více přímá než ta od Evropské unie, která se spíše zabývala ekonomickými a obchodními záležitostmi.⁷⁹ V roce 1997 se samotná unie začala více exponovat, a to díky dokumentu Agenda 2000 vydanému Evropskou komisí, který zavedl tradici ročních reportů z jednotlivých kandidátských zemí, které se snaží implementovat kodaňské požadavky. Ráda bych se nyní v krátkosti zaměřila na období do roku 1997, které se neslo ve znamení aktivity Rady Evropy a OBSE především.

Původně OBSE koncentrovala své úsilí na sledování pokroku jednání o odchodu sovětských vojsk. V roce 1993 s příchodem funkce Vysokého komisaře pro národnostní menšiny se ale více zaměřila na národnostní politiku.⁸⁰ V období jednání o zákonu o občanství se jeho funkce projevila jeho zavržením systému kvót.⁸¹ A byl to právě on, kdo navrhl již zmíněný systém oken neboli age windows, tedy systém, který spočíval v rozdělení žadatelů do skupin podle věku. Například jako první mohli zažádat o občanství jen ti ve věku 16 až 20 let. Ostatní jako děti narozené neobčanům a starší generace neobčanů museli čekat na své 'okno', kdy poslední z nich mělo být 'otevřeno' až v roce 2003.⁸²

V roce 1996 navštívil Vysoký komisař Lotyšsko, aby ohodnotil další naturalizační proces. Vyjádřil zde pak znepokojení nad nízkou mírou žádostí a to především u mladších neobčanů, což bylo v kontrastu s výzkumy, ukazující velký zájem neobčanů o občanství. Příčinou byl podle komisaře vysoký počet žádostí, které naturalizační úřad nebyl s to zvládnout a vysoké poplatky (za naturalizační proces).⁸³ Dalším důvodem byly také obtížné testy z historie a jazyka, což komisař kritizoval a navrhl řadu doporučení.⁸⁴

⁷⁸Dejmek, *Stručná historie států: Lotyšsko*, 139.

⁷⁹Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 14.

⁸⁰Ibidem., 8.

⁸¹Kemp, *Quiet diplomacy in action*, 154.

⁸²Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 272.

⁸³Kemp, *Quiet diplomacy in action*, 156.

⁸⁴Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 14.

Lotyšská vláda se k doporučením postavila odmítavě a tím tak charakterizovala obecně defensivní postoj vůči jakýmkoliv liberálnějšími návrhům v období do roku 1997. Například bylo navrženo, aby finální skóre písemné a ústní jazykové zkoušky bylo zkombinované, protiargument pak zněl, že by byly nutné úpravy v zákoně, což bylo v té době smlouvou vládní koalice zakázáno.⁸⁵ Dále také Komisař zdůrazňoval nutnost poskytnout občanství dětem narozeným v Lotyšsku, které by jinak byly bez státní příslušnosti.⁸⁶ Ale i v tomto případě nebylo jeho doporučení vyhověno. Prezident Ulmanis připomněl Samuelovi (vedoucí mise OBSE v Lotyšsku), že koaliční smlouva brání jakýmkoliv změnám v zákoně.⁸⁷

Do prosince 1997 se tedy mise OBSE a doporučení Vysokého komisaře setkávaly s nevolí lotyšského státu. Až ve chvíli, kdy byl vstup a další přístupová jednání do Evropské unie uhrožena, se jeho postoj mění, což lze sledovat v legislativních změnách zákonů o školství, lotyšském jazyce nebo například garanci občanství všem dětem.

⁸⁵Ibid., 14.

⁸⁶Kemp, *Quiet diplomacy in action*, 158.

⁸⁷Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 16.

4 Vliv přístupových jednání do EU na situaci neobčanů

I přes to, že v roce 1997 Lotyšsko nebylo zařazeno do přístupových jednání, bylo začleněno do tzv. předvstupního partnerství s unií (Pre-Accession partnership).⁸⁹ I nadále byly zdejší menšiny v hledáčku mezinárodních organizací a Evropská unie se zavázala tzv. Agendou 2000 provádět v kandidátských zemích monitoring plnění kodaňských kritérií prostřednictvím reportů. Pravidelné roční reporty vydávané Komisí se totiž v návaznosti na Stanoviska z roku 1997 a Vstupní partnerství staly klíčovým nástrojem Evropské unie ke kontrole a hodnocení pokroku kandidátských zemí v přístupových jednáních.⁹⁰ Než ale začnu rozebírat jednotlivé reporty, jejich doporučení a následnou odezvu lotyšského státu, ráda bych se pozastavila právě nad Stanoviskem Evropské komise k lotyšské žádosti o členství v Evropské unii z roku 1997 vyjádřené v Agendě 2000.

4.1 Agenda 2000

Agenda 2000 byla formulována na mezivládní konferenci v Amsterdamu v roce 1997 a rozvinuta pak byla v roce 1998 Evropskou radou v Lucemburku.⁹¹ Význam dokumentu se projevuje tím, že stanovuje standardy a určité měřítko, podle kterého se řídí následující reporty, především pak bere v potaz kodaňská kritéria. Jak již bylo řečeno, Lotyšsko zatím do vstupních jednání zařazeno nebylo. Ve světle úvah reportu (Agendy 2000) ale Komise usoudila, že jednání o přistoupení k Evropské unii by měla být Lotyšsku otevřena, jakmile dosáhne dostatečného pokroku při plnění podmínek členství daných Evropskou radou v Kodani.⁹²

Samotný obsah dokumentu spočívá v popisu dosavadního vztahu mezi Lotyšskem a Unií především v rámci přístupové dohody, dále pak v analýze situace s ohledem na politické podmínky zmíněné Evropskou Radou, posuzuje lotyšskou situaci a její vyhlídku ekonomických podmínek, adresuje dotazy k lotyšské kapacitě přijmout závazky členství⁹³ a provádí závěrečné vyhodnocení lotyšského stavu a uvažuje vyhlídky vzhledem k podmínkám

⁸⁹Dejmek, *Stručná historie států: Lotyšsko*, 139.

⁹⁰James Hughes, Gwendolyne Sasse, *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs*, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1 (2003), 14. http://*.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf (staženo 31.3. 2011).

⁹¹Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 268.

⁹²Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 21.

⁹³Mezi závazky členství patří přijetí Acquis Communautaire, což je právní řád Evropské unie.

členství.⁹⁴ Zvláštní kapitola v dokumentu je věnovaná i právům menšin a jejich ochraně. Vedle základních dat o neobčanech a naturalizačním procesu je zde navržena i řada doporučení a vyjádřena kritika procesu. Vedle obtížnosti testů a vysokých poplatků je kritizována například i nemožnost neobčana zakoupit si půdu a vůbec absence dalších práv. Dokument dokonce neváhá použít slova diskriminace: „neobčané jsou nadále postihováni různými typy diskriminace“. Přesto zdůrazňuje, že základní práva menšin jsou respektována. Agenda 2000 pak v tomto směru navrhuje změny typu zrušení systému oken, automatické občanství pro všechny děti narozené v Lotyšsku, zvýšení výuky lotyštiny atd. Obecně pak závěr doporučuje lepší integraci rusky mluvící menšiny do společnosti.⁹⁵ Nutno zdůraznit, že tato doporučení pak nápadně korelují s návrhy Vysokého komisaře pro národnostní menšiny OBSE.

Písemnou odpověď lotyšského státu na Agendu 2000 bylo Memorandum lotyšské vlády k Agendě 2000, ve kterém se Lotyšsko vyjadřuje k těmto doporučením. Bere v něm na vědomí další rozvoj naturalizačního procesu jako prerekvizitu k formování integrované společnosti. Vláda v zásadě souhlasí se snížením poplatků za naturalizaci a zavazuje se provést analýzu důvodů pomalého tempa žádostí o naturalizaci.⁹⁶ Vesměs to jsou ale jediné body reagující na doporučení zlepšení práv menšin v Agendě 2000.

Vedle pravidelných reportů Evropské komise se strategickým nástrojem stalo taktéž Vstupní partnerství Rady, které zavedlo priority pro jednotlivé kandidátské země k přijetí předvstupních fondů v programu PHARE.⁹⁷ Vedle reportů totiž existovala i finanční a technická pomoc Lotyšsku. Hlavním nástrojem se zde stal program PHARE, který byl založen v roce 1989 jako technická a finanční pomoc zemím střední a východní Evropy a v roce 1997 byl přeorientován na řešení přístupových priorit stanovených Evropskou unií pro tyto země. Podle Sasse ale oficiální report PHARE během kritického desetiletí devadesátých let dokazuje, že asistence v oblasti menšinových práv nebyla prioritou Evropské unie.

⁹⁴Agenda 2000 - Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union, Official site of the European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/latvia/la-op_en.pdf (staženo 31.3.2011).

⁹⁵Ibid., 16-18.

⁹⁶Memorandum from the Latvian Government on Agenda 2000 and on Latvia's application for accession to the EU http://www.ena.lu/memorandum_latvian_government_agenda_2000_latvias_application_accession_eu_1997-030006066.html (staženo 30.3.2011).

⁹⁷Frank Hoffmeister, „Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union“ in *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, ed. Gabriel N. Toggenburg et al., (Budapest: Createch, 2004), 93.

Ve skutečnosti program PHARE totiž ani neměl zvláštní rozpočet pro tuto oblast politiky.⁹⁸ Morris naopak tvrdí, že vedle Agendy 2000 se Evropská unie snažila programem asistovat Lotyšsku v praktických aspektech národnostní politiky. Důkazem je pak založení vzdělávacího programu lotyšského jazyka.⁹⁹ I podle reportu z roku 1999 byl program efektivní, protože s pomocí několika mezinárodních dárců nabídl jazykové kurzy k výuce lotyštiny. Lotyšsko se totiž neustále, jak uvidíme v rozboru jednotlivých reportů, vypořádávalo s nedostatkem učitelů lotyštiny. A v roce 1999 vzdělávacího programu využilo více než 8500 osob.¹⁰⁰

4. 2 Reporty Evropské komise

V návaznosti na Agendu 2000 tak začaly být od roku 1998 vydávány reporty všech kandidátských zemí. Podle Sasse jsou reporty významné, protože uvádějí hlavní trendy a výsledky na poli obrany menšin kandidátských států. Navíc mají formulkovitý charakter, který vyplývá z kodaňských kritérií a dovoluje srovnání napříč (kandidátskými) zeměmi.¹⁰¹ Společně s Lotyšskem byly dalšími kandidáty na členství v Unii i Estonsko, Litva, Česká republika, Slovensko, Slovinsko, Polsko, Maďarsko, Kypr a Malta.

Reporty mají podle Galbreatha čtyři hlavní cíle: „Za prvé popsat vztah mezi kandidátskou zemí a Unií v souvislosti s Evropskou smlouvou.¹⁰² Za druhé analyzují status demokracie, právní normy, lidská práva a ochranu menšin...Za třetí hodnotí ekonomické podmínky kandidátských zemí. A nakonec hodnotí, zda uchazeč bude schopný akceptovat závazek členství.“¹⁰³ Evropská komise na svých oficiálních internetových stránkách uvádí zdroje, ze kterých v reportech čerpá. V první řadě jsou to informace poskytnuté kandidátskou zemí za účelem aktualizace stanoviska. Dále pak informace poskytnuté na setkání, která se

⁹⁸James Hughes, Gwendolyne Sasse, *Monitoring the Monitors*, 21.

⁹⁹ Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 21.

¹⁰⁰1999 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Official site of the European Commission, 17.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/latvia_en.pdf (staženo 30.3.2011).

¹⁰¹Gwendolyne Sasse, *Minority Rights and EU Enlargement. Normative Overstretch or Effective Conditionality?* in *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, ed. Gabriel N. Toggenburg et al., (Budapest: Createch, 2004), 65.

¹⁰²Evropské dohody (Evropská dohoda o přidružení) představují právní rámec vztahů mezi Evropskou unií a střední a východní Evropy. Smlouvy byly přizpůsobené konkrétní situaci každého partnerského státu při stanovování společných politických, ekonomických a obchodních cílů. V souvislosti s přistoupením k Evropské unii tvořily rámec pro realizaci procesu přistoupení. The official site of the European Commission http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/europe-agreement_en.html (staženo 30.3.2011).

¹⁰³Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 269-270.

konala pod záštitou evropských dohod a hodnocení situace ze strany členských států. Zdroje také vychází ze spolupráce s mezinárodními organizacemi, jako je právě Rada Evropy a OBSE, s mezinárodními finančními institucemi a nevládními organizacemi.¹⁰⁴ Vedle pravidelných reportů jsou k dispozici i následné reakce lotyšské vlády.

4. 2. 1 Lotyšsko v hodnocení Evropské komise 1998

Podle reportu si Lotyšsko vedlo v oblasti menšinové politiky v roce 1998 vesměs dobře. Senát odhlasoval několik významných dodatků k zákonu o občanství, proběhlo zde kladně hodnocené referendum a počet žádostí o občanství se zvýšil. Důležitou úlohu zde bezpochyby hrál dokument Agenda 2000 a doporučení Vysokého komisaře pro národnostní otázky, jehož aktivní politika “quiet diplomacy“ se po delší odmlce znovu začala prosazovat.

Ještě v roce 1997 se Vysoký komisař zaměřil na návrh nového zákona o lotyšském jazyce. Při analýze návrhu zákona poznamenal, že návrh vyžaduje užití státního jazyka v soukromé sféře obchodních aktivit, že veškeré veřejné informace musí být v lotyštině atd. Sám pak zaslal dopis prezidentu Ulmanisovi, ve kterém zdůraznil relevantní opatření, která je nutné zharmonizovat s opatřeními mezinárodních prostředků, zvláště pak s Rámcovou úmluvou Rady Evropy.¹⁰⁵ Na doporučení OBSE se pak odkazuje i samotný report.¹⁰⁶ Zrevidovaný návrh zákona a jeho implementace je následně obsahem reportu roku 1999.

Vysoký komisař se podílel i na revizi zákona o občanství, na jeho doporučení došlo ke zrušení windows system, zavedení garance občanství dětem narozeným neobčanům a zjednodušení naturalizačního procesu pro osoby starší 65 let. Sama Evropská komise uvedla, že se úpravy setkaly s doporučeními OBSE a zhodnotila je jako jednu z priorit lotyšských příprav ke členství v Evropské unii.¹⁰⁷ Dodatky schválené parlamentem 22. června byly předloženy v referendu v říjnu a pro liberalizaci zákona o občanství hlasovalo celkem padesát

¹⁰⁴The official site of the European Commission,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf.

¹⁰⁵Kemp, *Quiet diplomacy in action.*, 159.

¹⁰⁶1998 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Official site of the European Commission, 14.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/latvia_en.pdf (staženo 30.3.2011)

¹⁰⁷ Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 22.

tři procent voličů.¹⁰⁸ Report uvádí: „změny předložené v referendu by měly usnadnit urychlení naturalizačního procesu, které umožní další rozvoj integrované lotyšské společnosti“.¹⁰⁹ V této souvislosti je nutné zdůraznit, že už Agenda 2000 upozorňovala na zrychlení procesu naturalizace.

Vedle pomalého naturalizačního procesu bylo další z kritizovaných oblastí školství, ve kterém nadále zůstával výrazný nedostatek učitelů lotyšského jazyka. Následovalo tak doporučení Komise k posílení lotyšského jazykového programu, který by urychlil integrační proces.¹¹⁰ V tomto směru je zajímavostí, že report z roku 1998 se nezabývá tolik diskutovaným zákonem o školství, který byl v tomto roce přijat. Nevěnuje ani výraznější pozornost Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin, v reportu v tomto ohledu zazní jen: „Rámcová smlouva o národnostních menšinách a Evropská sociální charta byly podepsány, ale zatím neratifikovány.“¹¹¹ A ani lotyšský příspěvek k reportu vydaný v roce 2000 a postihující předešlé dva roky se nezmiňuje o Rámcové úmluvě ani důvodech, proč zatím nebyla ratifikována. Naopak report obecně kladně hodnotí postup lotyšského státu v plnění podmínek vstupu do EU a tvrdí, že práva rusky mluvící menšiny v Lotyšsku jsou respektována a chráněna.

4. 2. 2 Lotyšsko v hodnocení komise 1999

Rok 1999 se v oblasti práv národnostních menšin nesl ve znamení dalších diskuzí o jazykovém zákoně, realizace dodatků k zákonu o občanství a zakončen byl pak významnou událostí a to přijetím Lotyšska do přístupových jednání. 10. prosince 1999 se totiž Evropská rada na konferenci v Helsinkách rozhodla, že zahájí přístupová vyjednávání s Lotyšskem a se zbývající druhou vlnou kandidátů. Předseda vlády Andris Šķēle to popsal jako nejdůležitější událost pro Lotyšsko od odchodu sovětských/ruských vojsk.¹¹²

Vraťme se ale k jazykovému zákonu, projednávanému již v reportu z předešlého roku. Několik opozičních stran v té době argumentovalo, že je zapotřebí kompenzovat přijetí dodatků k zákonu o občanství přijetím silného zákona o státním jazyce.¹¹³ Proti těmto

¹⁰⁸ 1998 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, 11.

¹⁰⁹ Ibid., 11.

¹¹⁰ Ibid., 14.

¹¹¹ Ibid., 10.

¹¹² Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 26.

¹¹³ Kemp, *Quiet diplomacy in action*, 162.

tendencím se ihned vzdmul nesouhlas nejen Evropské unie, ale i Vysokého komisaře OBSE. V červenci 1999 během debaty o návrhu začali mít západní pozorovatelé podle Helen Morris starost, aby se Lotyšsko nevracelo do “starých kolejí” a aby tento postup zavést restriktivní jazykový zákon nebránil lotyšské cestě ke členství v EU.¹¹⁴ Report uvádí, že: „jazykový zákon byl přijat parlamentem v červenci 1999...zákon považuje za povinné užívání státního jazyka v soukromém sektoru jako pravidlo a ne jako výjimku. Jeho ustanovení jsou formulována tak široce, že by mohly narušit výkon práv a svobod zaručených v rámci Evropské dohody.“¹¹⁵ Prezidentka Vike-Freiberga nakonec na nátlak OBSE, EU i Ruské federace zákon vetovala¹¹⁶ a jeho přijetí v prosinci 1999 je tedy hodnoceno až v následující zprávě.

Report dále hodnotí prozatímní úspěšnost aplikace dodatků k zákonu o občanství, kdy opravdu došlo ke slibovanému zjednodušení procedury naturalizace, což mělo za následek devadesát pět procent úspěšných žádostí. Výrazně se také zvýšil počet žadatelů o občanství, což bylo ale doprovázeno neschopností naturalizačního úřadu vyřídit žádosti včas.¹¹⁷ Pohotovou reakcí na tuto výtku pak přináší příspěvek Lotyšska k reportu vydaný v roce 2000, který hovoří o navýšení financování naturalizačního úřadu. Stejně tak vyzdvihuje i roli programu PHARE, který nadále poskytuje zdroje k Národnímu programu lotyšského jazykového vzdělávání v rámci integrace menšin.¹¹⁸ Mimochodem procentuální výčet občanů naturalizovaných za ten a ten rok, průměrná úspěšnost naturalizačního procesu a rekapitulace obecného problému neobčanství tvoří v případě tohoto reportu jednu celou stranu z celkového počtu tří stran kapitoly o národnostních menšinách.

I v této zprávě se zákonu o školství Evropská komise příliš nevěnuje i přes jeho revolučnost v samotné oblasti školství. Zákon byl přijat v říjnu 1998 a začal být následně implementován. Podle zákona měla být na všech veřejných středních a odborných školách zavedena výuka v lotyštině do roku 2004 a učitelé jsou povinni mluvit státním jazykem na

¹¹⁴ Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 24.

¹¹⁵ *1998 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 18.

¹¹⁶ Ruská federace se ztotožňuje s funkcí garanta práv ruský mluvících obyvatel v Lotyšsku, proto byla obecně v opozici proti prozatímní lotyšské menšinové politice.

¹¹⁷ *1999 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, Official site of the European Commission*, 16,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/latvia_en.pdf (staženo 30.3. 2011).

¹¹⁸ *2000 Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, Official site of Ministry of Foreign Affairs of the republic of Latvia, 11 <http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/progres07-2000.pdf> (staženo 30.3.2011).

nejvyšší možné úrovni.¹¹⁹ Report pouze uvádí, že školy mají možnost výběru jednoho ze čtyř bilingvních programů nebo navrhnout vlastní model, který ale musí být schválen.¹²⁰

I příspěvek Lotyšska vyzdvihuje státem nabízený systém 4 bilingvních programů, tvrdí, že: „Samy školy si vyberou model, který nejlépe vyhovuje zájmům a jazykovým dovednostem svých žáků“.¹²¹ Toto tvrzení ale přeci nezaručuje zohlednění jazykových menšin. Což tvrdí i Open Society Institute: „ustanovení ponechává pravomoc udělit povolení pro vzdělávání v jazycích národnostních menšin zcela na uvážení úředníků Ministerstva školství“.¹²² I v tomto případě hrál Vysoký komisař arbitra, protože i nyní příspěvek odkazoval na splnění jeho doporučení.

Obecně vzato Lotyšsko podle reportu splnilo všechna doporučení vyjádřena OBSE v oblasti občanství a naturalizace.¹²³ Zpráva navazuje obsahem informací na předešlý report z roku 1998, přesto se ale domnívám, že některým oblastem minoritní politiky lotyšského státu se mohl zabývat hlouběji.

4. 2. 3 Lotyšsko v hodnocení komise 2000

Hlavním objektem reportu roku 2000 je zákon o státním jazyce. Zákonu je zde věnována velká část kapitoly o právech menšin a jejich ochraně. Dokonce Vstupní partnerství s Lotyšskem podle reportu obsahuje sladění jazykového zákona s mezinárodními standardy a s Evropskou dohodou a chápe ho jako svou krátkodobou prioritu.¹²⁴

Jazykový zákon byl znovu uvážěn parlamentním výborem a finální verze byla přijata v prosinci 1999. Po přijetí prováděcích právních předpisů v srpnu 2000 zákon a jeho opatření vstoupila v platnost v září 2000.¹²⁵ Podle Hughese měla opatření hluboký a korozivní dopad na kulturní, ekonomická a politická práva ruský mluvící menšiny.¹²⁶ Zákon o státním jazyce

¹¹⁹Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 267.

¹²⁰1999 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, 18
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/latvia_en.pdf (staženo 30.3. 2011).

¹²¹2000 Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report), 11.

¹²²Open Society Institute založil v roce 2000 nezávislý orgán, monitorující přístupový proces. Jeho cílem je monitorovat vládní dodržování politických kritérií pro členství v EU, tak jak jsou definována kodaňskými kritérii. *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 290.

¹²³1999 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, 11.

¹²⁴2000 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, Official site of the European Commission, 23.
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lv_en.pdf (staženo 7.4.2011).

¹²⁵2000 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession, 23.

¹²⁶James Hughes, *'Exit' in deeply divided societies*, 11.

zavedl “veřejný zájem“na regulaci užívání jazyka v soukromé i veřejné sféře. Jazykový zákon například vyžaduje, aby soukromé schůze nelotyšsky mluvícího obyvatelstva byly vedeny ve státním jazyce (lotyštině), pokud zde existuje “legitimní zájem veřejnosti“.¹²⁷ A to je bezpochyby výraz značně zavádějící. Report uvádí: „jazykový zákon i prováděcí předpisy jsou v podstatě v souladu s mezinárodními závazky Lotyšska...přesto některá z opatření jsou formulována tak, že by mohla vyvolat různé interpretace. Proto bude důležité, aby oprávněné orgány uplatnily a prosadily jazykový zákon a jeho prováděcí předpisy v míře požadované legitimitou veřejného zájmu...s ohledem na mezinárodní povinnosti Lotyšska, stejně jako s ohledem na práva a svobody garantované Evropskou smlouvou.“¹²⁸ Takovou formulací ovšem nestanoví report, resp. Evropská komise žádné další požadavky, které by tuto víceznačnost zrevidovaly.¹²⁹

Report znovu zdůrazňuje, že Lotyšsko plní doporučení OBSE v oblasti občanství a naturalizace, ale že přesto zůstává nadále důležité zvýšit distribuci informací o požadavcích občanství, protože průzkumy tvrdí, že právě nedostatek informací je příčinou nízkého zájmu o žádosti.¹³⁰ V závěrečném shrnutí pak report jako každý rok opakuje, že Lotyšsko nadále plní kodaňská politická kritéria.

V roce 2000 byla přijata Směrnice o rasové rovnosti (Race Equality Directive), ale ani report ani následný příspěvek Lotyšska z roku 2002 se o ní nezmiňuje. Směrnice Evropské rady nabyla platnosti až v roce 2003, ale jako standard začala fungovat již dříve, protože všechny státy, tj. i kandidátské ji měly převést do *acquis communautaire*. Směrnice odmítá diskriminaci založenou na rasovém nebo etnickém základě v oblasti zaměstnání, školení, sociální ochrany, vzdělání, a v přístupu ke zboží a službám.¹³¹ Nevyžaduje pouze boj státu s diskriminací, ale také požaduje po vládě, aby byla aktivní ve svém hodnocení přímé a nepřímé diskriminace.¹³² Open Society Institute ale tvrdí, že kromě několika opatření v trestním zákoníku, občanském zákoníku nebo například v zákoně o školství ještě v roce 2002 chyběla v Lotyšsku obecná antidiskriminační legislativa, a ani v občanském zákoníku nejsou žádná podobná opatření.¹³³

¹²⁷Ibid., 11.

¹²⁸ 2000 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 23.

¹²⁹ Report se odkazuje na kapitoly 2 a 3 Volný pohyb osob a Volný pohyb zboží, podle kterých Evropská smlouva zahrnuje výkon podnikatelské činnosti pro podniky z Evropské unie, Ibid.,23.

¹³⁰ Ibid., 21.

¹³¹Rechel Bernd, *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, 7.

¹³²Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 264.

¹³³Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 281.

4. 2. 4 Lotyšsko v hodnocení komise 2001

Jazykový zákon a jeho implementace se opět staly hlavním tématem reportu z roku 2001. Lotyšsko již druhý rok neratifikovalo Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin a to i přes apel OBSE i Evropské komise. Report se o informaci zmiňuje jen letmo: „Parlament se totiž již v květnu 2000 rozhodl neratifikovat Úmluvu a to kvůli nesrovnalostem lotyšské legislativy s některými opatřeními Úmluvy.“¹³⁴ Tak ukotvení otázky lotyšských národnostních menšin v jednom z mezinárodních standardů zůstalo nadále nevyřešeno.

V roce 2001 Naturalizační úřad začal připravovat informační kampaň podporující naturalizaci, což bylo reakcí na reporty avizovaný nedostatek informací o naturalizaci, tudíž nízký počet žádostí o ní. V únoru 2001 byla také vládou přijata dlouhá verze programu „Integrace společnosti v Lotyšsku“ a parlamentem přijata Nadace sociální integrace.¹³⁵ I zde došlo k odpovědi lotyšského státu na stálé výzvy reportů k rychlejší integraci lotyšské společnosti. I příspěvek Lotyšska z června 2002 obsáhle hovoří o navýšení financování Národního programu lotyšského jazykového vzdělávání a těchto dvou nových programů.¹³⁶

V červnu 2001 byly přijaty dodatky k zákoníku správních deliktů, který předpovídá pokuty v jedenácti případech porušení spojených se zavedením Zákona o státním jazyce.¹³⁷ Report navrhuje revizi některých opatření k tomuto zákoníku, aby byl zajištěn princip proporcionality. Upozorňuje také na restriktivní postoj Státního jazykového centra, které má na starosti prosazení jazykové legislativy a zdůrazňuje, aby Státní jazykové centrum a další příslušné úřady pouze uplatňovaly a prosazovaly Zákon o státním jazyce a jeho nařízení do takového rozsahu, který požaduje legitimní veřejný zájem. V této souvislosti mluví o liberálním postoji, který bude obzvláště důležitý s ohledem na vstup do Evropské unie. Vedle jazykového zákona zůstávají zřejmá i další jazyková omezení, kdy některé případy skončily i u Evropského soudu pro lidská práva.¹³⁸

¹³⁴2001 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Official Site of the European Commission, 22

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/lv_en.pdf.

¹³⁵Ibid.,23- 24.

¹³⁸2002 *Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, Official site of Ministry of Foreign Affairs of the republic of Latvia,19-21

http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/national_progress_report_2002.pdf (staženo 7.4.2011).

¹³⁷ Mezi delikty patří například neposkytnutí překladu na zasedání, nevyužívání státního jazyka ve smlouvách lékařského ošetření, zdravotní péče, veřejné bezpečnosti a dalších veřejných služeb, neschopnost vytvořit názvy a jména ve státním jazyce atd.2001 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 25.

¹³⁸U Evropského soudu pro lidská práva byl zaregistrován případ osoby, která si musela v důsledku striktního jazykového opatření změnit pravopis jména Ibid., 25-26.

Report dále upozorňuje na problémy s implementací zákona o školství, zahrnující nedostatek školení pro učitele a učebního materiálu, a zdůrazňuje nutnost zajistit hladký průběh přechodu na lotyštinu jako hlavní jazyk výuky. Lotyšský příspěvek i zde reaguje s pohotovostí a odkazuje na Národní program lotyšského jazykového vzdělávání a navýšení financování školního materiálu. Samotnou reformou se zabývá celkem obšírně a zdůrazňuje i dostatečnou propagaci reformy ze strany Ministerstva školství a vědy. Podle příspěvku k úplnému dokončení přechodu na lotyštinu jako hlavní jazyk výuky na středních školách mělo dojít do roku 2007.¹³⁹

4. 2. 5 Lotyšsko v hodnocení komise 2002

V duchu zrychlení integrace minorit do lotyšské společnosti pokračoval rozvoj obou nově zavedených programů, tj. Nadace sociální integrace a Integrace společnosti v Lotyšsku a navyšování jejich financování. Naopak report kritizuje buď stagnaci, nebo pokles finančních zdrojů Národního programu lotyšského jazykového vzdělávání a Naturalizačního úřadu.¹⁴⁰

Open Society Institute ve své studii kritizuje jedno z opatření jazykového zákona z roku 2000, podle kterého Rusové a osoby patřící do jiných menšin užívajících cyrilici nebo jinou než lotyšskou abecedu jsou zbaveni možnosti užívání svých vlastních jmen ve své rodné abecedě v oficiálních dokladech.¹⁴¹ Touto problematikou se zabývá i report z roku 2002. Podle něj došlo v roce 2002 k několika menším změnám tohoto nařízení a to po výzvě Ústavního soudu i po případu u Evropského soudu pro lidská práva, který se zabýval stejnou otázkou. I podle Evropského soudního dvora má totiž každá osoba právo na užívání svého jména ve vlastním jazyce.¹⁴²

Jak uvádí report, vedle jazykového zákona došlo k významným změnám i v jiné oblasti a to v oblasti volebního práva. Do roku 2002 totiž žádný zákon v podstatě negarantoval menšinám politickou reprezentaci. Představitelé menšin usilující o účast v obecních i národních volbách museli dokázat znalost jazyka, aby byli registrováni jako kandidáti, s čímž se dalo snadno manipulovat. OBSE proto chápala odstranění požadavků jako splnění jedné

¹³⁹2002 *Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, 20-21.

¹⁴⁰2002 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Official Site of the European Commission, 31-32

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/lv_en.pdf (staženo 7.4.2011).

¹⁴¹Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 286-287.

¹⁴²2002 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 33.

z podmínek pro ukončení své mise v Lotyšsku.¹⁴³ K ukončení mise došlo na konci roku 2001.¹⁴⁴ V dubnu 2002 byly přijaty 4 dodatky k zákonu, které měly upevnit postavení státního jazyka v kontextu plánovaných změn volebního zákona, například ustavení lotyštiny jako pracovního jazyka Sejmu.¹⁴⁵ V květnu je, ale jak uvádí report, lotyšský parlament zrušil a novelizoval volební zákony většinou 75% ze svých členů.¹⁴⁶ Jakou konkrétní podobu volební zákony nabyly, ale report dále neřeší.

Přesto, že v úvodu kapitoly opět zazní, že Lotyšsko stále neratifikovalo Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin a že je urgováno, znovu se v závěrečném shrnutí jako v předešlých letech můžeme dočíst, že Lotyšsko nadále plní politická kritéria ke vstupu do EU.¹⁴⁷

4. 3 Hodnocení reportů Evropské komise

Posledním reportem Evropské komise byla Komplexní monitorovací zpráva z podzimu 2003. Stejně jako report z roku 2002 zdůrazňuje, že Lotyšsko přijalo určitá antidiskriminační opatření ve svém pracovním zákoníku, ale že přesto v souvislosti s implementací *acquis* nadále přetrvávají nedostatky.¹⁴⁸ Oproti ostatním reportům zanechala monitorovací zpráva politické sekce a změnila se na přijetí *acquis communautaire*.¹⁴⁹ Samotná kapitola Sociální politika, která se zabývá obecně otázkou lidských práv, se ale menšinami, resp. neobčanstvím zabývá jen letmo, proto bych jako závěrečný report považovala ten z roku 2002.

¹⁴³Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 297.

¹⁴⁶Pokyny k ukončení mise byly stanoveny za rakouského předsednictví OBSE v roce 2000. Kdy vedle mise v Lotyšsku měla být uzavřena i ta v Estonsku. Hughes, *'Exit' in deeply divided societies: regres of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration*, 12.

¹⁴⁵ *2002 Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, 22.

¹⁴⁶*2002 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 33.

¹⁴⁷ Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 29.

¹⁴⁸*Comprehensive Monitoring report on Latvia's preparations for membership*, Official Site of the European Commission, 35.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_lv_final_en.pdf (staženo 7.4.2011).

¹⁴⁹Gwendolyne Sasse, *Tracing the construction and effects of EU conditionality in Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed Bernd Rechel et al., (New York, Routledge, 2009), 22.

Jak již bylo řečeno, reporty se staly důležitým měřítkem při posuzování úspěšnosti plnění podmínek vstupu napříč kandidátskými zeměmi. Podle Galbreatha reporty (Evropské) komise nabízí důležitou představu o politických a ekonomických událostech v Lotyšsku.¹⁵⁰ V zásadě se jim daří informovat o obecných tendencích lotyšské minoritní politiky a plnění vstupních podmínek v této oblasti. Jsou důkazem pozitivního vlivu mezinárodního tlaku na vyřešení otázky naturalizace a zrovnoprávnění ruský mluvící menšiny vůbec. Diskutabilní ale zůstává vliv samotné Evropské unie, resp. Evropské komise a to v souvislosti s odkazy na doporučení OBSE a časté užívání pojmu „mezinárodní standardy“. V memorandu lotyšské vlády k Agendě 2000 si Lotyšsko pochvaluje nápad pravidelných reportů, skrze které se Evropská komise stala naváděcím a poradním orgánem v přístupových jednáních.¹⁵¹ Tuto pozitivní funkci, řekněme technickou, reportům jistě nelze upřít. Pozastavila bych se spíše nad jejich koncepcí a nad zdroji, ze kterých čerpá.

Evropské unii, jak již bylo řečeno, v případě práv menšin chyběl v době přístupových jednání Lotyšska právní rámec, na který by v reportech mohla odkazovat. Jak uvádí Gwendolyne Sasse, která se přímo zabývá komparací reportů jednotlivých kandidátských zemí k roku 2004 a jejich kritikou: „Než aby reporty předložily měřítko na ochranu menšin, uchylují se k nejednoznačným odvoláním na „mezinárodní standardy“ nebo „evropské standardy“, obzvláště ve spojení s přijetím zákonů nebo s jejich implementací. Tyto „standardy“ nejsou ale nikdy specifikovány.¹⁵² Například report z roku 1999 tvrdí: „Referendem potvrzené parlamentním rozhodnutím ukončit některá omezení občanství uvádí Lotyšsko v soulad s mezinárodními standardy...“¹⁵³ Jako mezinárodní standard byla v té době chápána i Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin, o ní se ale reporty zmiňují jen minimálně. Naopak bych očekávala, že se o smlouvě, kterou ratifikovaly všechny kandidátské země až na Lotyšsko,¹⁵⁴ a která se stala právě standardem i přes fakt, že oficiálně podmínkou vstupu nebyla, bude v reportech hovořit více. Stejně tak zde chybí i zmínka o Evropské chartě na ochranu regionálních a menšinových jazyků, která byla podle Toggenburga druhým důležitým nástrojem Rady Evropy.¹⁵⁵

¹⁵⁰Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, Interest, 270.

¹⁵¹*Memorandum from the Latvian Government on Agenda 2000 and on Latvia's application for accession to the EU.*

¹⁵²James Hughes, Gwendolyne Sasse, *Monitoring the Monitors*, 17.

¹⁵³*1999 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 11.

¹⁵⁴Lotyšsko ratifikovalo Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin v dubnu 2005, tj. rok po přijetí do EU, James Hughes, *'Exit' in deeply divided societies: regres of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration*, 7.

¹⁵⁵Gabriel N. Toggenburg, *„Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities“*, 3.

Gwendolyne Sasse dále upozorňuje na problém odkazování se na doporučení Rady Evropy a OBSE.¹⁵⁶ Například report z roku 1999 tvrdí: „Lotyšsko nyní plní všechna doporučení vyjádřená OBSE v oblasti naturalizace a občanství“.¹⁵⁷ Nebo report z roku 2001 uvádí: „EU vyvíjí společné úsilí s OBSE a Radou Evropy při stanovení hlavních směrů jazykového zákona“.¹⁵⁸ Hoffmeister sdílí stejný názor: „Měřítko a reference byly závislé na konkrétních vnějších vstupech...“¹⁵⁹ Přitom tyto odkazy ve srovnání s příspěvky lotyšského státu k reportům, které odkazují na konkrétní doporučení OBSE, nedělají rozdíl mezi referencemi mise OBSE v Lotyšsku a mise Vysokého komisaře pro národnostní menšiny.

Podle Sasse reporty systematicky nehodnotí strukturu a působení institučních rámců nebo politik zabývajících se skupinami menšin.¹⁶⁰ Osobně se ale domnívám, že co se týče koncepce reportů, obsahově na sebe navazují a v zásadě řeší nejdůležitější legislativní změny v oblasti práv menšin, resp. neobčanů za uplynulý rok. Problém bych viděla spíše v nevyváženosti témat, velká část několikastránkové kapitoly o ochraně menšin je věnovaná například rekapitulaci dosavadního dění na tomto poli. Vedle těchto informací, jak již bylo řečeno, valnou část kapitoly tvoří i souhrn finančních částek uvolněných v rámci programu PHARE, procentuální pokles či nárůst žadatelů o občanství, datová srovnání s předchozími lety atd. Reporty se obecně mohly spíše věnovat konkrétním případům plnění či neplnění podmínek vstupu.

Zprávy dle mého názoru pozitivně hodnotí plnění podmínek vstupu a zabývají se všemi důležitými legislativními kroky vlády, tj. přijetím zákona o občanství, státním jazyce, školství a dalším dodatkům, která byla zapotřebí k souladu zákonů s mezinárodními standardy. Reporty pak často obsahují taková vyjádření jako „pozitivní rozvoj“, „Lotyšsko dosáhlo pokroku směrem k...“, nebo „významný pokrok“.¹⁶¹ Negativní kritiky nebo upozornění na neplnění podmínek, jak jsme si mohli všimnout v rozboru jednotlivých zpráv Komise, je ale pomálu. Reporty se často uchylují k obecným frázím typu „je zapotřebí urychlit naturalizační proces“, „bude zapotřebí urychlit“ nebo „bude zapotřebí zvýšit distribuci informací o možnosti získání občanství“.¹⁶²

¹⁵⁶James Hughes, Gwendolyne Sasse, *Monitoring the Monitors*, 17.

¹⁵⁷1999 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 17.

¹⁵⁸2001 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, 26.

¹⁵⁹Frank Hoffmeister, *Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union*, 96.

¹⁶⁰James Hughes, Gwendolyne Sasse, *Monitoring the Monitors*, 16.

¹⁶¹2001 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*.

¹⁶²2000 *Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*

5 Situace neobčanů v době vstupu do EU

V roce 2001 byla ukončena mise OBSE v Lotyšsku. V předchozích kapitolách jsme mohli zjistit, že působení mise mělo přímý vliv na plnění podmínek vstupu do Evropské unie. I v tomto případě se ukončení mise stalo prerekvizitou k dalšímu kroku v přístupových jednáních, a to ke vstupu Lotyšska do Evropské unie. Než se začnu zabývat posledními splněnými podmínkami, ráda bych se proto pozastavila nad samotným případem ukončení mise OBSE.

Když švédské předsednictví Evropské unie konečně stanovilo datum rozšíření EU (1. května 2004) na summitu v Goteborgu v červenci 2001, začala diskuse Evropské unie o ukončení aktivit OBSE v Estonsku a Lotyšsku na konci roku.¹⁶³ Galbreath tvrdí, že mise byla ukončena na nátlak Evropské unie a NATO. Dokonce i Tallinn a Riga se domnívaly, že ukončení mise je podmínkou k širšímu členství. Vedle Evropské unie tento zájem měla podle lotyšského ministra pro sociální integraci Nilse Muižniekse i vláda Spojených států amerických.¹⁶⁴ A Helen Morris tento názor sdílí, podle ní Evropská unie a politici USA bagatelizovali problém (rusofonní menšiny). Faktor, který jim umožňoval toto stanovisko, byl nízký zájem současného Vysokého komisaře OBSE Rolfa Ekeuse o diskriminaci ruský mluvícího obyvatelstva v Estonsku a Lotyšsku. Naopak komisař pro lidská práva Rady Evropy Alvaro Gil-Robles se domníval, že role Vysokého komisaře byla stejně proaktivní a kritická jako ta Van der Stoela.¹⁶⁵ Opačný postoj v souvislosti s nátlakem NATO má lotyšský ministr obrany Andzeys Vilumsons, který se domnívá, že mělo jen malý vliv na ukončení mise, ale stejně jako ostatní zdůrazňuje roli americké vlády a členských států EU, kteří byli jejími hlavními zastánci.¹⁶⁶ Zdá se tedy, že Evropská unie byla hlavním činitelem v případě ukončení mise, která s sebou nesla de facto splnění všech významných podmínek vstupu. I Helen Morris poukazuje na to, že instituce EU (Rada EU, Evropská komise, Evropský parlament) vědomě popíraly toto nařčení, protože by jinak připustily, že „sáhly vedle“ v uznání lotyšského plnění podmínek.¹⁶⁷

¹⁶³Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,29.

¹⁶⁴Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 261.

¹⁶⁵Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,12.

¹⁶⁶Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States*, 262.

¹⁶⁷Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*,12.

Lotyšsku se podařilo vesměs realizovat doporučení Evropské unie a OBSE v oblasti neobčanů. Významnou roli v účasti Evropské unie v této oblasti hrál podle mého názoru dokument Agenda 2000, který umožnil monitorování plnění podmínek vstupu skrze pravidelné zprávy Evropské komise a reporty se na něj často odkazovali. Navíc byla Agenda 2000 se svou kapitolou o právech menšin první výraznější kritikou situace neobčanů ze strany Evropské unie.

V období vstupních vyjednávání se postavení neobčanů bezpochyby změnilo k lepšímu. Zaprvé došlo ke zrušení systému oken, tedy od roku 1998 mohl o občanství požádat jakýkoliv neobčan bez ohledu na věk a zároveň byla zaručena garance občanství všem dětem bez ohledu na status jejich rodičů. Za druhé byl zjednodušen naturalizační proces, a to jak po finanční stránce, tak i po stránce technické, a především pak byla zjednodušena náročnost testů, což vedlo obecně k širšímu zájmu o občanství ze strany neobčanů. Na první pohled se v tomto ohledu jeví Lotyšsko jako vzorný uchazeč o členství, který reaguje na apely Evropské unie, ve skutečnosti ale můžeme nalézt nedostatky ve splnění podmínek vstupu.

Podle Helen Morris i přes rozsáhlé změny lotyšské národnostní politiky zůstala řada otázek v roce vstupu Lotyšska do EU nevyřešena.¹⁶⁸ Otázkou nadále zůstala neratifikovaná Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin a problematickou byla i Směrnice o rasové rovnosti, která měla vejít v platnost v roce 2003 a tím tak včlenit další část *acquis* do lotyšské legislativy. Dokonce ještě v roce 2007 Agentura Evropské unie pro základní práva poznamenává, že: „Malta a Lotyšsko jsou velmi pomalé v přijímání nezbytné legislativy, která by byla v souladu se směrnicí.“¹⁶⁹ V roce 2001 byl přijat nový pracovní zákoník, novelizovaný v květnu 2004, který ale nezahrnoval oblasti Směrnice. Velkým problémem byly obecně mezery v antidiskriminační legislativě, a to ještě v roce 2004. O měsíc dříve v dubnu 2004 parlament projednával i návrh antidiskriminačního zákona, který prošel prvním čtením, ale vláda se ho rozhodla stáhnout s argumentem, že raději novelizuje některé části již stávající legislativy.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 28.

¹⁶⁹ David J. Galbreath a Nils Mužnieks, *Managing post-imperial minorities*, 144.

¹⁷⁰ Guido Schwellnus, *Anti-discrimination legislation in Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Rechel Bernd et al., (New York: Routledge, 1999), 38.

Lotyšsko se 1. května 2004 stalo členem Evropské unie.¹⁷¹ Helen Morris ve své studii z roku 2003 píše: „Evropská komise nadále nebude moci ovlivnit menšinovou politiku po vstupu (Lotyšska do Evropské unie). ‘Respektování a ochrana menšin’, klauzule kodaňských kritérií, tak může být chápána spíše jako požadavek ke vstupu do Evropské unie než jako nezbytná dlouhodobá podmínka členství.¹⁷² S tím souvisí tvrzení Bruna de Witte, že Evropská unie ztratila zájem o problematiku neobčanů v Lotyšsku. Podle něj důkazem může být fakt, že mechanismus, skrze který Evropská unie monitorovala aktivity k ochraně menšin deseti kandidátských států v přístupových jednáních do Evropské unie a který byl tvořen z doporučení reforem zákonů o ochraně menšin, se zastavil ve chvíli, kdy země vstoupily do Evropské unie.¹⁷³ Nabízí se tedy otázka, co bylo cílem vstupních podmínek a zda zájem Evropské unie o problematiku neobčanů v Lotyšsku nebyl jen časově omezen na období přístupových jednání.

¹⁷¹Dejmek, *Stručná historie států: Lotyšsko*, 139.

¹⁷²Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 1.

¹⁷³Bruno de Witte, *The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy in Minority Protection and the Enlarged European Union: They Way Forward*, ed Gabriel N. Toggenburg et al., (Budapest: Open Society Institute, 2004), 109.

6 Conditionality

V následující kapitole bych ráda představila několik zajímavých teorií, které se zabývají dopadem kritérií vstupu Evropské unie na legislativní změny kandidátských států v oblasti menšin. Obecně tuto problematiku shrnuje termín conditionality. Většina nezávislých zdrojů zabývajících se otázkou menšin v přístupových jednáních do EU, ze kterých čerpám, se o conditionality Evropské unie zmiňuje, nebo s ní dokonce pracuje jako s hlavním objektem své studie. Jednou z otázek, kterou si teorie conditionality klade, je faktická funkce kritérií vstupu, resp. zda dané podmínky nejsou jen politickým konstruktem.

Conditionality automaticky vypouští vlastní snahu státu o zlepšení práv národnostních menšin, jeho legislativní změny v této oblasti jsou jen důsledkem této „podmíněnosti“. Vedle interní potřeby státu stojí i další aspekty, které mohly mít vliv na pozitivní integrační změny. Podle Judith Kelley důležitou úlohu hrála i socializace na základě úsilí (socialisation-based efforts), která spočívala v přesvědčování a sociálním vlivu. Sama socializace je ale podle ní přímo závislá na conditionality a nemá srovnatelný dopad.¹⁷⁴ Zároveň, jak tvrdí Sasse, jakákoliv diskuze o působení unijní conditionality bojuje s problémem oddělení důsledků mezinárodních faktorů a domácích iniciativ, které vedou k právním, institucionálním a behaviorálním změnám.¹⁷⁵

Milada Anna Vachudová rozděluje vliv Evropské unie na domácí politiku kandidátských států na „aktivní“ a „pasivní“. „Pasivní vliv“ vychází ze samotné atrakce členství v EU a není spojen se záměrnou politikou EU, zatímco „aktivní vliv“ je výsledkem záměrného užívání unijních pravidel a podmíněnosti.¹⁷⁶ V našem případě opravdu můžeme dokázat oba tyto vlivy. Mluvíme-li o „aktivním vlivu“, Lotyšsko bylo Evropskou unií nuceno přijímat *acquis communautaire* a politické podmínky členství. I „pasivní vliv“ hrál významnou roli například v legislativních krocích státu po nepřijetí Lotyšska v roce 1997 do přístupových jednání. Pro komplexní chápání problému jistě nemůžeme opomenout i další domácí, regionální a mezinárodní vlivy, přesto i Helen Morris přikládá Evropské unii klíčovou roli: „Závislost vládních koalicí na podpoře radikálních nacionalistů naznačovala politickou potřebu restriktivní naturalizace, a to i přes protesty Ruské federace, různých

¹⁷⁴ Judith Kelley, *„International Actors on the Domestic Scene*, 426.

¹⁷⁵ Gwendolyne Sasse, *Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?*, 64.

¹⁷⁶ Milana Anna Vachudová, *Europe Undivided, Democracy, Leverage and Integration After Communism*, (New York: Oxford University Press, 2005), 63.

západních států a zahraničních organizací. Lotyšský parlament hlasoval pro dodatky k zákonu o občanství, které byly v souladu s doporučeními Vysokého komisaře pro národnostní otázky OBSE, až ve chvíli, kdy bylo Lotyšsko vyloučeno z přístupových jednání a vztahy s Ruskem se zhoršily. To naznačuje, že podmínky Evropské unie jsou významnou silou v přesvědčování kandidátských států...¹⁷⁷

Sasse mluví o conditionality jako o politickém a sociálním konstrukt unijní politiky. Důvodem jsou již zmíněná dvojznačná kritéria v oblasti menšin.¹⁷⁸ V souvislosti s pojmem politický konstrukt se nabízí úvaha, zda přístupové podmínky nebyly pouze nástrojem dočasným a technokratickým spíše než dlouhodobou iniciativou Evropské unie řešit problém menšin. Důkazem pak může být postoj Evropské unie k problematice neobčanů v Lotyšsku po roce 2004. Podmínky vstupu do Evropské unie tak podle mého názoru mohly být jen účelovým nástrojem, který se ale neohlíží na podstatu problému menšin.

Pokud nebereme v potaz interní snahu státu o změny v oblasti menšinové politiky, Sasse uvádí, že nejlepší zkouškou úspěšné conditionality je střednědobě nebo dlouhodobě trvající změna chování.¹⁷⁹ Proto je také podle mého názoru nutné brát vliv, který měla Evropská unie na lotyšskou politiku vůči neobčanům, s rezervou, uvážíme-li sedm let trvající členství Lotyšska v EU. Jak vidíme, odborníci chápou okolnosti přístupových jednání jako velice komplexní záležitost. Z jedné strany lze conditionality chápat jako pozitivní proces, a to v souvislosti s jejími důsledky, na druhou stranu je ale nutné se pozastavit nad její účelností. Z tohoto hlediska si myslím, že záměry Evropské unie v oblasti menšin byly ambivalentní.

¹⁷⁷Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, 27-28.

¹⁷⁸Gwendolyne, Sasse, Tracing the construction and effects of EU conditionality in *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, ed. Bernd Rechel et al., (2009: Routledge, New York) 20.

¹⁷⁹Ibid., 23.

7 Závěr

Od roku 1995, kdy byl v Lotyšsku přijat zákon o občanství, se poměry na poli neobčanů začaly měnit, a to bezpochyby k lepšímu. Nejenže byl konečně uzákoněn status neobčana, ale zároveň byla zavedena i možnost naturalizace, která se postupem času stala jediným a efektivním způsobem, jak získat občanství. Obecně se jazyková politika a politika občanství začaly v druhé polovině devadesátých let diferencovat od té z období prvních let nezávislosti, která byla vůči neobčanům diskriminační. Legislativní změny je začaly stavět na roveň občanů, důkazem jsou mimo jiné dodatky k zákonu o státním jazyce z roku 1998, částečné přijetí antidiskriminační legislativy nebo rapidní pokles neobčanů v důsledku naturalizačního procesu.

Vliv přístupových jednání Lotyšska do Evropské unie měl na lotyšskou politiku vůči občanům jistě kladný dopad, a i když se v mé bakalářské práci nezabývám dalšími aspekty, jako je například ruská politická snaha řešit skrze OBSE problematiku neobčanů v Lotyšsku, usuzuji, že se přístupová jednání stala hlavním a klíčovým nástrojem ke změnám. Pokud ale nahlédneme pod skořápku evidentních znaků pozitivního dopadu, zjistíme, že „demokratizační“ proces vstupu Lotyšska do Evropské unie je z několika důvodů diskutabilní.

Za prvé, Evropská unie se odvolávala na splnění kodaňských kritérií, která v sobě nesla odkaz na ochranu a respektování menšin, tato podmínka ale nebyla v době přístupových jednání součástí unijního práva. Ani jiné mezinárodní smlouvy, které Lotyšsko podepsalo, výrazně neřešily postavení národnostních menšin, proto se domnívám, že Evropská unie si v této oblasti sama zkomplikovala komunikaci s kandidátským státem, resp. byla nucena se zaštit'ovat Radou Evropy a především OBSE a nemohla vyžadovat změny menšinové politiky jako samostatný aktér. V této souvislosti, soudě podle reakcí Lotyšska na doporučení obsažená v reportech, je nutné zdůraznit, že vstup do Evropské unie byl pro zemi klíčovým podnětem k těmto změnám a motivací zároveň. Důkazem může být rok 1997, kdy Lotyšsko neuspělo ve vstupu do přístupových jednání, což přeorientovalo lotyšskou menšinovou politiku.

Za druhé, obecně vzato se Lotyšsku dařilo plnit doporučení obsažená v reportech Evropské komise, resp. doporučení OBSE v oblasti neobčanů. Přesto lze ale nalézt mezery ve splněných požadavcích. Mezi nejzřetelnější patří ratifikace Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, Evropská unie se na ni odkazovala jako na standard, přitom ale úmluva nebyla ratifikována v některých členských zemích a Lotyšsko ji ratifikovalo až rok po vstupu do Evropské unie. I jiné požadavky zůstaly nevyslyšeny, z toho důvodu se také

domnívám, že byl nastolen určitý precedens, na který budoucí kandidátské země mohou odkazovat. Bude proto podle mého názoru zajímavé sledovat jejich přístupová jednání právě v oblasti práv menšin.

Za třetí, Evropská unie byla v době přístupových jednání dle mého názoru příliš závislá na dalších dvou organizacích, a to Radě Evropy a OBSE. V reportech často odkazuje na doporučení Vysokého komisaře pro národnostní menšiny a obecně přebírá jejich standardy, vždyť i Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin je mezinárodní smlouvou iniciovanou právě Radou Evropy. Evropská unie na ní klade důraz, bere ji za „svou“, ale v reportech na ni odkazuje jen minimálně. Nesamostatnost v tomto směru může být proto důkazem, že otázka menšin pozbývala v době přístupových jednání na kredibilitě.

Summary

The first chapter deals with the historical background of the non-citizen issue. It presents the main principles of Sovietization and Russification which led to the discriminatory policy of Latvia towards the mainly Russian-speaking minority in the first half of the 1990s; it explains what the term “non-citizen” means in the Latvian context and what the situation of the non-citizen population was like before it became the subject of the European Union’s interest and part of the accession talks.

The following chapter is concerned with the involvement of international organizations, the OSCE and the Council of Europe, in the problems of non-citizen population in Latvia. Their presence in the area has proved to be crucial for the European Union’s policy which began to follow their recommendations. Latvia's membership of the Council of Europe was conditioned by changes in the restrictive draft legislation on citizenship. At the same time, Latvia’s membership of the Council of Europe was a condition for joining the European Union. Therefore, the Council of Europe took part in the accession negotiations, and the OSCE’s High Commissioner for National Minorities also played an important part. Latvia's interest in the membership of the European Union was in my opinion one of the main causes responsible for the changes in the policy towards the non-citizen population. Significant amendments to the citizenship law, guaranteeing citizenship to all children and abolishing the restrictive “window system”, had only been adopted after Latvia was refused entry to the Accession negotiations.

Latvia had to meet the Copenhagen Criteria in order to join the EU. But the criterion solving the issue of national minorities, as it turned out, was not among the primary laws of the European Union at the time of Latvia’s accession negotiations and the clause on national minorities had not been included in the Amsterdam Treaty of 1998. The European Union was not independent in this direction and had to refer to the recommendations of the OSCE and the Council of Europe. Thus it seems the whole process of conditionality had lost its credibility. In addition to the Copenhagen Criteria, the Framework Convention for the Protection of National Minorities also played an important role. It was the first international treaty initiated by the Council of Europe which addressed the issue of ethnic minorities. All member states and the candidates had been given the task to ratify it. As well as the OSCE’s recommendations it demonstrated consistency between the European Union and the Council of Europe in this field.

The European Commission of 1998 to 2002, published regular reports monitoring the general situation in Latvia, which included a chapter called 'Minority Rights'. Reports, along with the Agenda 2000 document, had become the main instrument of the European Union to monitor the situation of non-citizens in the country. They comment on the degree of compliance and suggest further improvements. They show that since 1998 the situation of non-citizens had improved in many ways, Latvia responded to the recommendations of the European Union and basically fulfilled the basic entry requirements. Generally, the reports have had a positive impact on the issue of non-citizens, thus fulfilling their function, but in my view, formally, they were not consistent. The problem may be due to insufficient criticism of the performance criteria. The reports are basically compilations of the OSCE and the OSCE's High Commissioner's recommendations and often refer to the need to implement international standards, which is a very misleading term pointing to the European Union's lack of its own instruments (international treaties) to implement for national minorities.

The penultimate section summarizes the situation of non-citizens in 2004 when Latvia joined the European Union. Their position, compared with that of the restrictive period in the early 1990s, had improved and most of the recommendations of the OSCE and the Council of Europe had been implemented. Generally it can be concluded that the conditions for entry had been met. In 2001 the OSCE mission in Latvia was completed, the European Union presented it as a prerequisite for Latvia's entry into the EU. In fact, some of the prerequisites had not been met. The Framework Convention for the Protection of National Minorities, which Latvia ratified in 2005, remains very debatable. Likewise, the Racial Equality Directive has not been fully implemented and a gap has been left in anti-discrimination legislation. Therefore, a question arises whether the conditions for entry were not only a purpose vehicle that does not seek to resolve the issue.

The concept of conditionality is the subject of the final chapter and offers several theories about the purpose and effectiveness of input conditions. The improved situation of non-citizens in Latvia during the accession negotiations is a very complex matter and must take account of other aspects. Most authors dealing with international conditionality, however, agree that it was the entry conditions, which forced Latvia to change its policy towards non-citizens. Latvia's motivation for joining the EU played an important role and was reflected in the effect of the refusal to take Latvia into accession negotiations. The interest taken by the EU in the non-citizen issue was reduced greatly after Latvia joined the EU, and this is evidence that for the entry criteria, conditionality could be a sort of technocratic tool.

The impact of the entry of Latvia into the European Union and the accession negotiations on the situation of non-citizens was undoubtedly positive. But the process of negotiations is questionable, considering the dependence of the European Union on the OSCE and the Council of Europe in this area, which is undoubtedly due to the lack of instruments of the European Union. The reports themselves have demonstrated the direct influence of the European Union on the status of non-citizens in the country, but they are full of the recommendations of the High Commissioner and the OSCE, whose importance for understanding the context of the problems is indisputable. In 2004 Latvia joined the European Union, although some of the requirements and recommendations remained unanswered, therefore I think that a precedent was set which future candidates can refer to. It will, therefore, in my opinion, be interesting to see accession negotiations and implementation of conditions of entry for future candidates.

Použitá literatura

Primární zdroje

European Commission: *Agenda 2000 - Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union*, Brussel: 1997
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/latvia/la-op_en.pdf (staženo 31.3.2011)

Ministry of Foreign Affairs of the republic of Latvia
Memorandum from the Latvian Government on Agenda 2000 and on Latvia's application for accession to the EU, Riga: 1997
http://www.ena.lu/memorandum_latvian_government_agenda_2000_latvias_application_accession_eu_1997-030006066.html (staženo 30.3.2011)

European Commission, *1998 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Brussels: 1998,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/latvia_en.pdf (staženo 30.3.2011)

European Commission, *1999 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Brussels: 1999,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/latvia_en.pdf (staženo dne 30.3.2011)

European Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Brussels: 2000,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lv_en.pdf (staženo dne 7.4.2011)

European Commission, *2001 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Brussels: 2001,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/lv_en.pdf
(staženo dne 7.4.2011)

European Commission, *2002 Regular Report from the Commission on Latvia's progress toward Accession*, Brussels: 2002,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/lv_en.pdf (staženo 7.4.2011)

European Commission, *Comprehensive Monitoring report on Latvia's preparations for membership*, Brussels: 2003,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_lv_final_en.pdf
(staženo 7.4.2011)

Ministry of Foreign Affairs of the republic of Latvia: *2000 Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, Riga: 2000, <http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/progres07-2000.pdf> (staženo dne 30.3.2011)

Ministry of Foreign Affairs of the republic of Latvia: *2002 Latvia's Contribution to the Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession (National Progress Report)*, Riga 2002, http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/national_progress_report_2002.pdf (staženo dne 7.4.2011)

Sekundární zdroje

Agarin, Timofey, *A cat's lick, Democratisation and Minority Communnities in the Post-Soviet Baltic*. New York: Rodopi, 2010

Bauböck, Rainer et al., *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007

Bernd, Rechel et al., *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. New York: Routledge, 2009

Daftary, Farimah et al., *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Budapest: Creacth Ltd., 2003

Dejmek, Jindřich, *Stručná historie států: Lotyšsko*. Praha: Libri, 2010

Galbreath, David J., *Nation-Building and Minority Politics in Post-Soviet States, Interest, Influences and Identities in Estonia and Latvia*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2005

Hughes, James, 'Exit' in deeply divided societies: regres of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4, (2005)

<http://eprints.lse.ac.uk/643/1/Hughes.JCMS.preproof1.2005.pdf> (staženo dne 30. 3. 2011)

Hughes James, a Gwendolyne Sasse, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue (2003)

http://*.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf (staženo 31.3. 2011)

Janis, Reikstinš, Colonisation and Russification of Latvia 1940-1989, in *The Hidden and Forbidden History of Latvia under Soviet and Nazi Occupations 1940-1991*, Symposium of the Coomission of the Historians of Latvia Volume 14, Riga: Institue of the History of Latvia Publishers, 2005

Jarve , Priit, Language Battles in the Baltic States: 1989-2002, in *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, ed. Farimah Daftary et al., Budapest: Creatch ltd., 2003

Jozauska, Regina et al., *Break-out of Latvian*. Riga: “Zinate“ Publishers, 2008

Jubilis, Mark A., *Nationalism and democratic transition, The politics of citizenship and language on Post-Soviet Latvia*. Boston: University press of America, 2001

Kelley Judith, „International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialisation by International Institutions“, *International Organisation*, Vol. 58, No.3., (2004)
<http://www.jstor.org> (staženo dne 28. 3. 2011)

Kemp, Walter A., *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*. Haag: Kluwer Law International, 2001

Morris, Helen M., *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy* , Brussel: Centre for European Policy Studies, (2003)

http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003_Morris.pdf (staženo dne 28.3. 2011)

Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest: Open Society Institute, 2001

Švec, Luboš, *Moderní dějiny Pobaltí*. Praha: Lidové noviny, 1998

Toggenburg, Gabriel N. et al., *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest: Createch, 2004

Vachudová, Milada Anna, *Europe Undivided, Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005

Zájedová, Iivi, *Pobaltská regionální spolupráce*. Praha: Karolinum, 2006

Příloha č. 1: Použité internetové odkazy

UN Refugee Agency www.unhcr.org

Rada Evropy www.coe.int

Ministerstvo zahraničních věcí Lotyšska www.mfa.gov.lv

Databáze odborných článků JSTOR www.jostr.org

Evropská komise www.ec.europa.eu

Evropské centrum pro otázky menšin www.ecmi.de

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě www.osce.org

Open Society Institute www.osi.hu