

POLICY PAPER

Rozšíření EU o země Západního Balkánu: Sejde z očí, sejde z mysli?

Marko Stojíc

- Cílem tohoto policy paperu je zhodnotit současný stav procesu rozšiřování Evropské unie o země západního Balkánu. Zkoumány budou způsoby urychlení procesu se zaměřením na otázku, zda EU, a zejména Evropská komise, mají vhodné nástroje k řešení situace v „komplikovaných“ kandidátských zemích ve světle současné mezinárodní reality. Studie navrhuje, že i přes nedávné pozitivní změny v přístupu Komise vůči kandidátským zemím bude oživení přístupového procesu a podpora vnitrostátních reforem v kandidátských zemích vyžadovat zvýšené úsilí. Komise se potřebuje znovu stát hlavní hnací silou v rámci politiky rozšiřování a opustit čistě byrokratický přístup, kterému chybí entusiasmus pro přijímání nových členů.
- Studie nejprve zkoumá klíčové aspekty Strategie rozšiřování 2015, stejně tak jako jednotlivé zprávy o pokroku, a doporučuje vhodné úpravy. Poté se zaměřuje na současný stav integrace kandidátů ze Západního Balkánu do EU a nabízí obecné závěry a doporučení s ohledem na celkovou politiku rozšiřování EU. Práce je založena na srovnání šesti (potenciálních) kandidátů Západního Balkánu na členství v EU na základě kvalitativní analýzy nejnovějších a aktualizovaných dokumentů o rozšiřování EU.

Úvod

Evropská unie zažívá vážnou krizi s dalekosáhlými a nepředvídatelnými následky. Mnoho autoritativních hlasů dokonce tvrdí, že se EU nachází "v nebezpečí rozpadu"¹ zatímco její základní stavební kameny jsou "na pokraji kolapsu"². Potýkající se s migrační krizí, otázkami bezpečnosti a významnými ekonomickými problémy, EU reaguje na širokou škálu rozmanitých výzev s obtížemi

a efektivita jejích kroků je často zpochybňována. **Jaké důsledky to má pro jednu z nejúspěšnějších politik EU – Politiku rozšiřování?** Z pozice klíčového transformačního nástroje v zemích střední a východní Evropy, kdy byla vyzdvižována její účinnost a dlouhodobé pozitivní efekty, se politika rozšiřování stala druhořadným tématem, přitahující mnohem menší zájem jak ze strany EU, tak jejích členských států. Přestože se rozšiřování nezastavilo úplně, proces byl výrazně zpomalen, a to

¹ Schultz (2015) 'EU in Danger and Could Fall Apart - Euro Parliament Chief Schulz', <http://sputniknews.com/europe/20151208/1031414736/eu-in-danger-of-falling-apart-martin-schulz.html#ixzz3tw3RBFjn> (14. 12. 2015)

² Tusk (2015) 'EU council President Donald Tusk says the EU's open border system could be about to collapse', <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-council-president-donald-tusk-says-the-eu-s-open-border-system-could-be-about-to-collapse-a6731821.html> (14. 12. 2015)

za okolností velmi nepříznivých pro další expanzi EU. Patnáct let poté, co byly uznány za potenciální kandidáty na členství v EU, některé země Západního Balkánu ani nepodaly žádost o členství, ty vyspělejší pak zažily v rámci přístupového procesu velké komplikace. Současně s tím se rostoucí počet hlasů v EU zastává opatrného zacházení s rozšiřováním, či je dokonce pro odložení přistoupení kandidátských zemí, dokud všechny nové členské státy nebudou plně "absorbovány"³.

Junckerova komise a Strategie rozšiřování 2015: Opatrnější a byrokratičtější

Jaký je postoj nové Komise vůči rozšiřování EU? Jaké inovace zavádí Strategie rozšiřování 2015 a zprávy o pokroku a jak se liší od dokumentů o rozšiřování, které připravovala předchozí Komise?

Strategie rozšiřování 2015 obsahuje střednědobou strategii pro politiku rozšiřování EU realizovanou v rámci mandátu Komise do roku 2019. Je založena na stejných "fundamentálních" zásadách, které zavedla Barrosova Evropská komise. Jsou to: Právní stát (včetně reformy soudnictví a boje proti organizovanému zločinu a korupci), základní práva a jejich dodržování, posilování demokratických institucí a veřejné správy, jakož i hospodářského rozvoje a konkurenceschopnosti. Strategie rozšiřování 2015 se proto nijak neodchyluje od zavedených Kodaňských kritérií a ani nepřidává žádnou novou klíčovou prioritu pro politiku rozšiřování EU. Nicméně, na rozdíl od předchozích dokumentů **klade větší důraz spíše na účinné provádění předpisů, než na pouhé přijetí právních norem a zavádění správních struktur.** Komise v dokumentu správně zdůrazňuje, že zatímco základní práva jsou často dostatečně zakotvena v zákonech,

určité nedostatky v praxi přetrvávají, zejména pokud se jedná o svobodu projevu, tedy téma, ve kterém se nedávno objevily vážné nedostatky v celé oblasti Západního Balkánu.

Zatímco Strategie rozšiřování a zprávy o pokroku poskytly sadu krátkodobých, jednoletých cílů pro každou zemi, **nepodařilo se již definovat přesné střednědobé a dlouhodobé priority.** Vzhledem ke komplexnosti a časové náročnosti požadovaných reforem by nastavení konkrétních cílů společně s vhodným způsobem jejich monitorování určitě pomohlo jak západobalkánským kandidátům samotným, tak i urychlení integrace těchto zemí do EU. Krátkodobé cíle by proto měly být nastaveny společně se sadou alespoň střednědobých priorit, s očekávaným splněním během tří až čtyř let. Podobný systém představovalo Evropské partnerství v letech 2004 - 2008, když stanovilo klíčové střednědobé principy a prioritní oblasti, v nichž kandidátské země potřebovaly dosáhnout pokroku.

Autorem zpráv o pokroku 2015 bylo nově vytvořené Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (DG NEAR). Na rozdíl od svého předchůdce, Generálního ředitelství pro rozšiřování, DG NEAR se rovněž zabývá agendou evropské politiky sousedství, která vyžadovala určité úpravy a korekce oproti předchozímu roku (tj. 2014). Rozšiřování tedy není nejvyšší prioritou DG NEAR, což je skutečnost jasně reflektována ve zprávách o pokroku 2015. Zpoždění při zveřejňování samotného dokumentu zprávy o pokroku bylo jasným indikátorem toho, že se rozšiřování nenachází vysoko v agendě EU, což bylo patrné i z další politizace politiky rozšiřování⁴. Celkové vyznění Strategie rozšiřování je tak odlišné od těch předchozích. **Maluje temný, ale realistický obraz o současné roli zemí západního Balkánu v procesu rozšiřování EU, prokazující (i) nízkou úroveň přípravy na členství, (ii) přijetí opatrného přístupu Komise**

³ Merkel (2009) 'EU must "consolidate" before further enlargement', <https://euobserver.com/enlargement/27784> (10. 1. 2016)

⁴ Zprávy - velmi kritické vůči Turecku v oblasti lidských práv a právního státu - byly zřejmě odloženy, aby nepoškodily

volební výsledek strany tureckého prezidenta Recepta Tayyipa Erdogana, neboť EU zoufale sháněla tureckou spolupráci při zastavení přílivu uprchlíků do Evropy.

vůči kandidátským zemím a (iii) existenci celkového pesimismu a nedostatku entusiasmů pro nové členy.

Zatímco předchozí zprávy jasně zdůrazňovaly výhody rozšíření jako "učinění Evropy bezpečnějším místem" a "zlepšení kvality života lidí"⁵, Strategie rozšiřování 2015 postrádá jakoukoli slavnostní rétoriku a místo toho se zaměřuje na konkrétní problémy a výzvy. Komise výslovně zdůraznila:

- **přísná kritéria a dobrou přípravu kandidátských zemí**, argumentujíc, že "rozšíření může být ku prospěchu EU a partnerských zemí, jen pokud existuje skutečná, udržitelná reforma"⁶;
- **hlavní výzvy, jimž čelí kandidátské země**. Komise vnímá kriticky, že účinná implementace právních předpisů u kandidátských zemí často chybí, proto je jejím cílem zajistit, aby země upřednostňovaly reformy v klíčových oblastech;
- **časový rámec potřebný pro řádnou implementaci reform**, argumentujíc, že zásadní změny potřebné ke splnění povinností vyplývajících z členství v EU "nevyhnutelně vyžadují čas"⁷;
- skutečnost, že nedojde k žádnému přistoupení v rámci tohoto funkčního období, protože **"žádná [země] nebude připravena na vstup do EU během mandátu současné Komise, který trvá do konce roku 2019"**⁸.

Komise se nezdráhala poukázat na obtíže a používá silné výrazy k označení současného stavu v těchto zemích, což samo o sobě je přístup, který může sloužit jako poplašný alarm pro politické elity Západního Balkánu. Nicméně populistická poznámka předsedy Evropské komise Jean-

Claude Junckera, který v červenci 2014 prohlásil, že nedojde k žádnému rozšíření v průběhu příštích pěti let, vyslala **silnou a demotivující zprávu do regionu a vzbudila obavy v kandidátských zemích** – zejména v Černé Hoře, jakožto nejpokročilejší z nich. Ačkoli věcně může tato myšlenka reflektovat realitu, neboť žádná země není připravena vstoupit do EU v příštích pěti letech, z praktického hlediska ji můžeme interpretovat jako špatné poselství, ukazující, že neexistuje politická vůle ze strany EU k dalšímu rozšiřování. **Politický závazek EU k rozšiřování je nyní ještě důležitější než kdy jindy, a západní Balkán potřebuje neustálé ujišťování, že se nakonec k Unii připojí.** Krom toho toto odvážné tvrzení Jean-Claude Junckera již v některých zemích vyvolalo vášnivé diskuse o vhodnosti a proveditelnosti vstupu do EU v dohledné budoucnosti. Dále to může podnítit dřímající, ale potenciálně silné a euroskeptické nálady mezi politickými elitami a veřejností (zejména v Srbsku a v Republice srbské). Klíčové však je, že to může odradit proevropské elity hledající politickou odvahu a energii transformovat tyto země a odradit je tak i od provádění reformy nezbytných pro vstup do EU⁹.

Zprávy o pokroku 2015 se tak zdají být odrazem únavy z rozšíření, která pronikla i do Komise, tedy do instituce, která bývala horlivým zastáncem této politiky. Zároveň tyto dokumenty **odrážejí větší byrokratickou povahu rozšiřování**, neboť interakce mezi EU a zeměmi západního Balkánu se také stala více technickou a administrativní. Strategie EU se proto opírá o **potenciálně škodlivou kombinaci silného politického signálu, že rozšíření není současnou prioritou a že vstup do EU je pouze dlouhodobá perspektiva kandidátských zemí na straně jedné, a byrokratického přístupu**

⁵ Enlargement Strategy (2014) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141_008-strategy-paper_en.pdf (1. 12. 2015)

⁶ Enlargement Strategy (2015) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE

AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, EU Enlargement Strategy, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151_110_strategy_paper_en.pdf (1. 12. 2015)

⁷ Tamtéž.

⁸ Tamtéž.

⁹ Lajcak (2016) 'Slovak FM worried EU might "demotivate" hopefuls', http://www.b92.net/mobilni/eng/index.php?nav_id=96600 (12. 1. 2016)

bez nezbytného entusiasmů pro úspěšné transformace těchto společností na straně druhé.

Jinými slovy, Komise v podstatě přestala být propagátorem rozšiřování, a to především jako důsledek *de facto* neochoty členských států přijímat nové členy v dohledné budoucnosti. Výsledkem toho se tento proces výrazně zpomalil, s již viditelnými škodlivými účinky na region. Místo toho se **Komise musí znovu stát zastáncem rozšiřování a oprostít se od přílišného zaměření na domácí politické nálady klíčových členských států a jejich veřejnosti.** Zatímco je přísná při stanovování cílů a posuzování pokroku kandidátských zemí, měla by se Komise vyhnout výrokům, které mohou mít negativní vliv na již rozčarované elity a veřejnost v regionu.

Na druhé straně existuje řada inovačních změn ve zprávách o pokroku 2015. **Nejvýznamnější je nová metodika zaměřená na zlepšení měření výsledků politiky rozšiřování a pokroku těchto zemí.** Komise výslovně zavedla užitečný rozdíl mezi **celkovou mírou**, do jaké jsou země připraveny pro členství splňováním kritérií, a **pokrokem**, kterého dosáhly v předchozím roce. Aby bylo možné posoudit celkovou úroveň přípravy, bylo navrženo pětistupňové měřítko hodnocení, skládající se z následujících kategorií: *raná fáze, určitá úroveň připravenosti, mírná připravenost, dobrá úroveň připravenosti a značná pokročilost.* Pro účely zkoumání pokroku těchto zemí oproti předchozímu roku Komise použila následující stupně hodnocení: *odpadnutí, žádný pokrok, určitý pokrok, dobrý pokrok a velmi dobrý pokrok.*

Ve srovnání s nejednoznačnými pojmy používanými v předchozích zprávách o pokroku, **nová měřítka pro posuzování jsou slibným novým nástrojem umožňujícím vyhodnocovat pokrok zemí jasnějším, objektivnějším a kriticky měřitelnějším způsobem.** Za předpokladu systematického využití mohou mapovat konkrétní úspěchy zemí oproti předchozímu roku a zároveň sledovat kumulativní pokrok dosažený v průběhu řady let. Tímto způsobem bude Komise schopna včas reagovat na případné problémy, které mohou nastat, a navrhnout řešení, aniž by byl ohrožen dříve dosažený pokrok. Ve zprávách o pokroku 2015 byla nová metodika úspěšně

použita v pilotních oblastech (fungování soudnictví, boj proti korupci a organizovanému zločinu, svoboda projevu a reformy veřejné správy) na základě měřitelných kritérií pro specifické oblasti.

Klíčovým úkolem v následujících letech bude navržení hodnotících kritérií ve všech oblastech politiky, které by odrážely skutečnou úroveň připravenosti kandidátů a spravedlivě posuzovaly jejich úspěchy. Jinými slovy, **kritéria musí být co nejvíce měřitelná a přímo související se stupnicemi pro hodnocení.** Bude velmi náročné navrhnout měřitelná kritéria v politicky nejcitlivějších oblastech, tj. politická kritéria, která ze své podstaty umožňují různé výklady. Mezi ně patří např. fungování demokracie, aktivní role parlamentů, vládní spolupráce s nezávislými regulačními orgány, ochrana základních práv občanů, regionální spolupráce a dobré sousedské vztahy, jakož i zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Jedno z hodnocení je "*odpadnutí*", což indikuje zhoršující se situaci v kandidátských zemích oproti předchozímu roku. S cílem řešit příčiny tohoto negativního vývoje a účinně je vyřešit může být užitečné zavést ještě jednu kategorii (analogicky jako u kategorie "*pokroku*"), nazvanou "*vážné zhoršení*". To může odkazovat na nejzávažnější dění, které je obtížné a časově náročné zvrátit, jako například dlouhodobé blokády práce parlamentů (což je v tomto regionu běžný jev) v důsledku hlubokého rozdělení mezi vládnoucími a opozičními politickými stranami, absence vzájemné důvěry a nefunkčnost demokratických institucí. Ve srovnání s kategorií "*vážné zhoršení*" může být přijetí právních předpisů v rozporu s požadavky EU interpretováno jako *odpadnutí*, které lze relativně snadno napravit. "**Vážné zhoršení**" může být považováno za hodnocení, které by varovalo před nejnaléhavějšími problémy jak EU, tak i země západního Balkánu, aby znovu zaměřily svou pozornost odpovídajícím způsobem. Například politická krize v Bývalé jugoslávské republice Makedonii, která na několik let ovlivnila vnímání demokratických kritérií, představovala více než *odpadnutí* a vyžadovala okamžitou reakci ze strany EU. Ačkoli zůstává důležité

posoudit pokrok, je stejně důležité řešit příčiny odpadnutí s cílem zabránit šíření těchto negativních trendů.

Použitím nového způsobu hodnocení Komise rovněž očekává, že bude schopna srovnat kandidáty objektivním způsobem přímo mezi sebou. Tím nabízí dodatečnou pobídku pro kandidáty zintenzivnit reformy. Ve skutečnosti **nová kritéria pro posuzování mohou vést k duchu přirozené a zdravé konkurence mezi zeměmi, a co je důležitější, k výměně know-how, což by mohlo být klíčovým přínosem pro kandidátské země.** Nicméně, pro dosažení tohoto cíle musí Komise využít svých nových kritérií objektivně, bez jakéhokoli politického vlivu členských států nebo jiných aktérů. Taktéž nápadný rozdíl mezi více vyspělými (Srbská republika a Černá Hora) a méně vyspělými zeměmi (ostatní země západního Balkánu) se pravděpodobně v následujících letech ještě zvětší, takže je otázkou, do jaké míry bude možné tyto země porovnat.

Současný stav rozšiřování EU na západním Balkáně: Celková stagnace a mírná příprava

V procesu přistoupení k EU dochází ze strany kandidátů západního Balkánu k jisté stagnaci, s odpadnutím a omezeným pokrokem oproti předchozímu roku. Je pozoruhodné, že **západobalkánské země nebyly v loňském roce v žádných politických oblastech hodnoceny známkou "velmi dobrého pokroku" či na "velmi pokročilé úrovni" přípravy na členství v EU** (s několika málo výjimkami). Většina zemí dosáhla "*určitou úroveň přípravy*" nebo "*mírnou připravenost*" s "*určitým*" nebo "*žádným pokrokem*" v posledních 12 měsících. Existují však významné rozdíly mezi jednotlivými státy, které odrážejí různé etapy jejich integrace do EU.

I když je **Černá Hora** s otevřenými 20 vyjednávacími kapitolami napřed oproti všem ostatním zemím, byla v loňském roce hodnocena jako značně pokročilá jen v oblasti práva duševního vlastnictví a dosáhla dobré úroveň připravenosti v řadě dalších oblastí, jakými jsou věda a výzkum, vzdělávání a kultura, externí vztahy, zemědělství

a rozvoj venkova, rybolov a regionální politika. V rané fázi se nacházejí oblasti životního prostředí a změny klimatu, volného pohybu pracovníků a finančních a rozpočtových ustanovení. Žádná oblast nebyla hodnocena známkou „odpadnutí“, ale v oblasti svobody projevu a svobody pohybu pracovníků nebylo dosaženo žádného pokroku. Komise stanovila, že je nyní nezbytné, aby systém právního státu přinesl výsledky, zejména v dokumentování boje proti korupci a organizovanému zločinu.

Srbská republika byla hodnocena jako značně pokročilá v měnové politice, s dobrou úrovní připravenosti v oblasti práva obchodních společností, vědy a výzkumu, vzdělávání a kultury. Země je v rané fázi v oblasti zemědělství a rozvoje venkova, životního prostředí a změny klimatu, a finančních a rozpočtových ustanovení. Odpadnutí nebylo hlášeno, avšak nebylo dosaženo žádného pokroku v oblasti svobody projevu, životního prostředí a společné obchodní politiky. Tempo vyjednávání s EU – první dvě kapitoly byly otevřeny v prosinci 2015 – bude záviset na "trvale udržitelném pokroku" v právním státu a vztazích s Kosovem.

Bývalá jugoslávská republika Makedonie byla vyhodnocena jako značně pokročilá v měnové politice a volném pohybu zboží. Je na dobré úrovni připravenosti v rozvíjení fungujícího tržního hospodářství a v právu obchodních společností, informačních společností a médií, vědě a výzkumu a celní unie. Připravenost v oblasti volného pohybu pracovníků a podnebí jsou v rané fázi. Současně s tímto hodnocením **tato země zažila nejzávažnější odpadnutí v regionu.** Komise dospěla k závěru, že výsledky reformy posledního desetiletí byly narušeny politickými zásahy do činnosti soudnictví. Odpadnutí bylo taktéž hlášeno v oblasti řízení veřejných financí. Žádného pokroku nebylo dosaženo v boji proti korupci a organizovanému zločinu, fungování tržního hospodářství, regionální politice, stejně jako soudnictví a dodržování základních práv. Nicméně Komise rozšířila svoje podmíněné doporučení zahájit přístupová jednání v závislosti na plnění "naléhavých priorit reformy" v zemi.

Albánská republika nebyla vyhodnocena jako značně pokročilá v žádné ze zkoumaných oblastí a dosáhla dobré úroveň připravenosti pouze v zahraniční,

bezpečnostní a obranné politice. V řadě klíčových oblastí je země v rané fázi, včetně právního státu, zemědělství a rozvoje venkova, rybolovu, jakož i spravedlnosti, svobody a bezpečnosti. Dobrého pokroku bylo dosaženo v reformě veřejné správy, a to bez odpadnutí. Aby bylo možné zahájit přístupová jednání, tato země potřebuje vytvořit solidní zdokumentovaný záznam vyšetřování, stíhání a pravomocných rozsudků na všech úrovních v boji proti korupci a organizovanému zločinu a zároveň zajistit konstruktivní politický dialog napříč politickými stranami.

Ani **Bosna a Hercegovina** nebyla vyhodnocena jako značně pokročilá či se značnou úrovní připravenosti v žádné oblasti politiky a pouze ve třech oblastech dosáhla mírné připravenosti – volný pohyb kapitálu, clo a daně a právo duševního vlastnictví. Dobrého pokroku dosáhla pouze v přijímání zákonů o veřejných zakázkách. Nicméně v oblasti svobody projevu, informační společnosti a médií bylo zaznamenáno odpadnutí. Nebylo dosaženo žádného pokroku v mnoha oblastech, jako je reforma veřejné správy, lidských práv a ochrany menšin, vytvoření jednotného hospodářského prostoru, soutěže, a dokonce i vzdělávání a výzkumu. Pro posouzení žádosti o členství ze strany EU země potřebuje významný pokrok v realizaci reforem agendy.

Kosovská republika nebyla posouzena jako značně pokročilá a ani nedosáhla dobré úrovně připravenosti v oblastech politiky, přičemž v oblasti cel dosáhla mírné připravenosti. V ostatních oblastech je v rané fázi, nebo na určité úrovni připravenosti. Nicméně, odpadnutí nebylo hlášeno, ale také nebyl dosažen žádný pokrok ve svobodě projevu, hospodářské soutěže, zaměstnanosti a sociální politiky, politiky veřejného zdraví, vzdělávání a výzkumu, životního prostředí a změny klimatu. Po podpisu dohody o stabilizaci a přidružení bude pro Kosovo obtížné učinit další pokrok, vzhledem k "četným budoucím výzvám reforem" a efektivně nevyřešeného mezinárodního statusu.

Co odhalil stav rozšiřování EU na západním Balkáně? **Evropská unie je stále schopna hrát roli autoritativní hnací síly pozitivních změn, ale je také aktérem, který může zhoršit napětí kvůli svému často nejednotnému přístupu k regionu.** To bylo nejvíce patrné v případě Bývalé jugoslávské republiky Makedonie.

Těžká politická krize, která propukla v důsledku dlouhodobého napětí mezi dvěma předními stranami, odhalila porušování základních práv, vládních zásahů do nezávislosti soudnictví, svobody sdělovacích prostředků, machinace u voleb a korupci v širokém měřítku. Evropská unie zásadním způsobem přispěla k řešení krize, kdy oběma stranám zprostředkovala dohodu o přechodné vládě a nových volbách. Zdá se tedy, že EU stále vlastní autoritativní moc transformovat tyto země a řešit jejich nejnaléhavější problémy.

Zároveň vzhledem k váhavé evropské politice vůči tomu regionu, která byla výrazně ovlivněna některými členskými státy EU, **nese také Evropská unie určitou odpovědnost za krizi a zhoršení situace v Bývalé jugoslávské republice Makedonii.** V důsledku řecké a nedávno i bulharské námítky byla země držena v čekárně pro přístupová jednání po celé minulé desetiletí, a to navzdory opakovaným pozitivním doporučením Komise od roku 2009. To mělo závažné negativní dopady, které vyvrcholily v loňském roce. Politické elity vzdaly možnost členství v EU v dohledné budoucnosti, utvrdily svůj postoj k problematice názvu země a zavedly autokratická opatření v politickém systému, která vyvolala reakci ze strany opozice a občanské společnosti. Případ Bývalé jugoslávské republiky Makedonii tím dokazuje, že **pouze jednání o členství může vyvolat i upevnit pozitivní vývoj v kandidátských zemích; všechny ostatní mechanismy, jako například dialog na vysoké úrovni, jsou nevyhovující a nedostatečné náhrady.** Značně pokročilá kandidátská země, vyjednávatelka kapitolu o soudnictví a základních právech, jakož i o spravedlnosti, svobodě a bezpečnosti, by se nikdy neocitla v situaci s takto silným politickým a etnickým napětím. Stejný scénář "zanedbané" kandidátské země se může opakovat v Bosně a Hercegovině a Kosovu, kde se domácí reformy zastavily nebo nebyly nikdy zahájeny, částečně kvůli nejistým výhlídkám na členství v EU.

Případ Srbské republiky ukazuje na další potenciálně škodlivý důsledek strategie EU, a to **odlišný přístup Komise k jednotlivým kandidátským zemím.** Ačkoli Srbská republika nebyla zařazena do kategorie odpadnutí, její demokratické mechanismy se v průběhu roku zhoršily,

a to především ve vztahu ke svobodě projevu a nezávislosti regulačních orgánů a soudnictví. Na rozdíl od Bosny a Hercegoviny, kde byly stejné změny nahlášeny jako odpadnutí, zde byly zaznamenány pouze jako problematické. Komise tvrdila, že "podmínky pro plný výkon svobody projevu stále ještě nejsou na místě" a že "srbská vláda potřebuje plně spolupracovat s nezávislými regulačními orgány a úřadem ombudsmana a respektovat jejich pravomoci"¹⁰. Nebyly však provedeny žádné další kroky či navržena specifická doporučení.

To bylo způsobeno především tím, že se **EU téměř výhradně zaměřila na srbské vztahy s Kosovem, na úkor všech ostatních oblastí politiky, klíčové pro demokratickou transformaci země**. Vzhledem k tomu, že srbská vláda spolupracovala v rámci *de facto* uznání nezávislosti Kosova, byla chválena pro normalizaci svých vztahů s Kosovem, zatímco Komise slepě přehlídla zhoršení demokratického fungování institucí v zemi. Ačkoli je legitimní klást důraz na regionální stabilizaci (jak je vnímáno nejvlivnějšími členskými státy, které uznaly nezávislost Kosova), nebezpečí spočívá v tom, že domácí transformace zůstala ve stínu tohoto problému. Jinými slovy, **trvalé úsilí o vnitřní přeměnu kandidátské země musí ležet v jádru rozšiřování EU**; to jako důsledek by nevyhnutelně vedlo k regionální spolupráci a dlouhodobé stabilitě. Opačný postup by mohl ohrozit jak regionální stabilitu, tak i domácí politické reformy.

Doporučení

1. Evropská unie musí posílit proces rozšiřování a provádět odhodlanější a sebevědomé kroky vůči kandidátským zemím. S ohledem na nepříznivé důsledky zanedbávání kandidátů by EU měla usilovat o zahájení přístupových jednání s Bývalou jugoslávskou republiku Makedonií a Albánií co možná nejdříve a zároveň podpořit Bosnu a Hercegovinu a Kosovo, aby mohly v dohledné budoucnosti stát plnohodnotnými kandidátskými zeměmi.

Měla by také pokračovat s přístupovým procesem Srbska a Černé hory, přísně, leč bez zbytečných (politicky inspirovaných) průtahů a překážek, prostřednictvím zachování tempa dlouhodobých reforem.

2. Svým zaměřením na nejméně rozvinuté (potenciální) kandidáty se EU vyhne prohlubování rozdílu mezi více a méně vyspělými zeměmi při zachování individuálního přístupu, založeném na odměňování za zásluhy. Rostoucí mezera může vyvolat nespokojenost u méně vyspělých zemí ohledně způsobu jednání EU. To může také bránit přirozené konkurenci mezi nimi a dále izolovat nejméně rozvinuté země, které by obtížněji doháněly úspěšnější kandidáty.

3. Komise musí převzít roli klíčového obránce a obhájce politiky rozšiřování a musí být imunní vůči únavě z rozšíření. Nová Komise prokázala, že je mnohem menší hnací silou rozšiřování než ta předchozí. Při potýkání se s váhovou Komisí ztrácí kandidátské země snadno motivaci a dynamiku transformace a reforem. **Komise by měla více motivovat a být proaktivní** při prosazování této politiky a neustále ujišťovat skeptické členské státy EU, že rozšíření je také v jejich prospěch. Zároveň **musí prokázat mnohem silnější a jednoznačný politický závazek k procesu a dát západnímu Balkánu perspektivu, že se nakonec k Unii připojí.**

4. Komise musí být iniciativu a nenechat veřejné mínění utvářet politiku rozšiřování. Je pravděpodobné, že veřejnost bude následovat informované a přesvědčivé argumenty elit, že rozšíření EU na západní Balkán je přínosem pro všechny členské státy EU. Je třeba poukázat na pozitivní příklady transformace dřívějších kandidátských zemí a argumentovat, že všechny ostatní alternativy (jako oddálení přistoupení nebo nabízení "hlubokých partnerství") nebude sloužit účelu vytvořit stabilní a bezpečnou Unii v nestabilním mezinárodním prostředí.

5. Komise by se měla vyvarovat příliš silné "nacionalizace" politiky rozšiřování. Bilaterální

¹⁰ Serbia Report (2015) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SERBIA 2015 REPORT,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/2015110_report_serbia.pdf (1. 12. 2015)

otázky by měly být řešeny souběžně s přístupovými jednáními. Rozšíření je totiž nyní mnohem více v rukou členských států. Ty mají proces plně pod kontrolou a jsou schopny ho vetovat (a účinně tak již v minulosti činili) v jakékoliv fázi. Výsledkem je, že členské státy mají tendenci využívat slabšího postavení kandidátských zemí, aby řešily své bilaterální otázky. To vytváří nespokojenost v kandidátských zemích, což dále podkopává transformační úsilí a důvěryhodnost EU v tomto regionu. Takové obstrukce členských států mohou být překonány jen posílením role Komise a využitím bilaterálních mechanismů pro řešení mezistátních sporů.

6. Neměly by existovat žádné pohyblivé cíle.

Na západním Balkáně je rozšířený pocit, že vstup do EU je pohyblivým cílem a že EU stále mění podmínky pro přistoupení nebo zavádí podmínky nové, často politicky motivované. To je vnímáno jako nespravedlivé a jako takové odrazuje od reform. Evropská unie musí jasně stanovit podmínky a aplikovat je důsledně. To je jediný způsob, jakým lze zajistit důvěryhodnost a předvídatelnost procesu, což má zásadní význam pro jeho úspěch.

7. Komise se musí vyhnout politizaci rozšiřování a především musí být konsistentní ve svém přístupu k jednotlivým zemím. Komise by se měla vyhýbat preferování určitých aspektů procesu na úkor druhých. **Neustálá snaha o vnitřní transformaci kandidátských zemích v prioritních oblastech musí ležet v jádru rozšiřování EU.** Je třeba důsledně používat nově zavedené měřítko a být přísným, ale spravedlivým hodnotitelem úspěchů a neúspěchů jednotlivých zemí.

8. Komise by měla pokračovat v upřesňování Strategie rozšiřování a zpráv o pokroku. Strategie by měla konkrétně **používat nová měřítka a hodnotící kritéria.** Zprávy o pokroku by měly obsahovat **konkrétnější doporučení a praktické pokyny**, na co přesně by se měly země zaměřit, a **doladit tyto návrhy s cílem** zohlednit různé stavy pokroku jednotlivých zemí, jakož i potřebu návaznosti reform. Vyšší priorita na efektivní realizaci spíše než pouhé přijetí právních předpisů by měla být základem strategie Komise. Strategie rozšiřování 2015 a zprávy o pokroku představovaly krok

správným směrem, i když měly být méně technokratické a byrokratické.

9. Kromě krátkodobého vedení **by Komise měla rovněž navrhnout soubor konkrétních střednědobých a dlouhodobých strategických cílů a priorit, které by měly být dosaženy během tří až čtyř let v každé oblasti politiky.** Tyto cíle by měly být výslovně nastaveny, měly by být měřitelné a realistické, poskytující kandidátským zemím nezbytný rámec pro dlouhodobé strategické plánování (což stávající zprávy o pokroku zatím nečinily).

10. Komise by měla zejména zvýraznit význam politických kritérií. V rámci nich by měla být samostatná kapitola ve zprávách o pokroku jednotlivých zemí hodnotící pozici nezávislých regulačních orgánů a kanceláře ombudsmana, stejně jako část zabývající se svobodou projevu (což je v současné době projednáváno v rámci širokého okruhu pro lidská práva a ochranu menšin). Komise by měla být odvážnější při posuzování těchto oblastí a měla by poskytnout praktické návody na vylepšení.

11. Transformační role EU v oblasti západního Balkánu byla nedávno oslabena v důsledku vnitřních obtíží, ale také kvůli nekonzistentní politice vůči regionu, což vedlo k prokazatelné ztrátě přitažlivosti EU. Je proto velmi důležité **znovu posílit politiku rozšiřování.** Tím by se **zabránilo pronikání dalších významných hráčů do regionu** - například Ruské federace či Turecka, kteří jsou stále více ekonomicky i politicky v regionu přítomni.

12. Západní Balkán by neměl doplácet za úsilí EU navrhnout a implementovat efektivní a jednotné reakce na složité globální výzvy. Region by neměl trpět důsledky globální krize, mezitím co EU a zejména některé z jejích členských států zavádějí opatření poškozující nečlenské země EU – například uzavírání hranic, budování zdí kolem regionu nebo přetváření těchto zemí coby "ohniska" pro migranty. Evropská unie by měla najít takové nástroje k řešení migrační krize, které by neovlivňovaly nejzranitelnější země – ty na západním Balkáně.

13. Naopak, migrační krize by měla inspirovat všechny země k oživení politiky rozšiřování. Země západního Balkánu byly těžce postiženy touto krizí. Snažily se koordinovat své politiky, což vedlo k další vlně napětí v regionu. Nicméně krize rovněž ukázala, jak úzce propojeny jsou země západního Balkánu s EU. Pokud byly Evropskou unií začleněny do rozhodovacího procesu, tyto země byly schopny pracovat společně a efektivně se vypořádat s obrovskými výzvami, kterým v poslední době čelily.

na globální otázky a výzvy. Jinými slovy, oblast nesmí zůstat mimo dohled a mysl EU. Naposledy se tak stalo před dvaceti lety a důsledky takové krátkozraké politiky jsou stále bolestivě přítomny.

Závěr

V důsledku krize se rýsuje nová EU. I když není jasné, zda opustí svou politiku rozšiřování, je velmi pravděpodobné, že proces rozšiřování zůstane v pozadí, o čemž svědčí zprávy o pokroku 2015. Jelikož však rozšiřování neprobíhá ve vakuu, EU se bude muset nevyhnutelně přizpůsobit novým podmínkám. To bude vyžadovat **nové a kreativní nástroje angažovanosti na západním Balkáně**, neboť stávající nástroje, které má EU k dispozici, se ne vždy zdají být přiměřenými vzhledem k nové mezinárodní realitě. EU musí zaujmout rozhodnější přístup k rozšiřování, podpořený jednoznačným politickým závazkem, jakož i **účinnějším způsobem komunikace a koordinace** s tímto regionem – které ztlačily chyběly během migrační krize. Přestože by se za žádných okolností neměl opustit přístup založený na zásluhách, musí EU navrhnout **další tvůrčí nástroje, šité na míru a specifické pro jednotlivé země**, aby se tyto země posunuly blíže k evropskému jádru a aby se zajistilo, že jejich vnitřní transformace je nevratná (jako je německo-britská iniciativa pro Bosnu a Hercegovinu z roku 2014, která ještě vyprodukuje konkrétní výsledky). Kromě toho, **země západního Balkánu musí být plně zapojeny do procesu přetváření EU**. Je rovněž třeba, aby se více zapojily do **rozhodování v EU**, zejména s ohledem



Spolufinancováno
v rámci programu
Evropské unie „Evropa
pro občany“