

Eli Gateva: European Union Enlargement Conditionality.

*1st edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, 254 stran.
ISBN 978-1-137-48242-6 (signatura knihovny ÚMV 61 716).*

Vzhledem k tomu, že rozšiřování Evropské unie představuje doposud její nejúspěšnější zahraniční politiku, stalo se během dlouhého integračního období nedílnou součástí evropského projektu. Se zrychlením integrační dynamiky od počátku devadesátých let do současnosti vzrostlo i množství literatury tematicky orientované na evropskou integraci. Dopad rozšiřování EU na uchazečské a kandidátské státy, sousední státy a také na nové členy EU zůstává dominantním tématem teoretické diskuse mezi odborníky. Jedním z užších témat je podmíněnost rozšiřování EU, kterou zevrubně analyzuje recenzovaná kniha Eli Gatevy *European Union Enlargement Conditionality* (Podmíněnost rozšiřování Evropské unie). Kniha zároveň usiluje o rozšíření záběru studií o evropské integraci a prohloubení vědeckého poznání v této specifické oblasti výzkumu.

Autorka, vyučující na Queen Mary University v Londýně, zde zkoumá evoluční povahu vztahu podmíněnosti při rozšiřování EU během páté a šesté vlny rozšíření. Porovnává vývoj vztahů podmíněnosti na dvou následujících úrovních: jednak *v rámci různých fází procesu přistoupení*, jednak *mezi různými skupinami žadatelů o přistoupení*. Autorka vytvořila metodický rámec pro provádění výzkumu ve třech samostatných krocích. První, *fázově strukturovaný model podmíněnosti* zkoumá vývoj rozšiřování EU v průběhu různých fází procesu přistoupení tak, že rozlišuje čtyři integrační etapy: předvyjednávací, fázi vyjednávání, přístupovou fázi a fázi po přistoupení. Kromě uvedeného modelu obsahuje, a co je možná ještě důležitější, analyzuje tři prvky klíčové pro posouzení vývoje podmíněnosti rozšiřování EU: *stav, rovnováha hrozeb a odměn a monitorování*. Zadruhé vývoj rozšiřování EU závisí také na vlivu institucionálních a vnějších faktorů na politiku podmíněnosti, zejména ze strany *členských států EU, na interinstitucionální dynamice EU, veřejném mínění uvnitř EU, dané kandidátské zemi a vnějším tlaku způsobeném ekonomickým nebo bezpečnostním šokem či krizí*. Zatřetí recenzovaný text nabízí zevrubnou komparativní analýzu vývoje politik rozšiřování EU zaměřenou na čtyři různé vlny rozšíření: *první fázi pátého rozšíření* (2004), která rozšířila EU o osm zemí ve střední a východní Evropě, Kypr a Maltu; *druhou fázi pátého rozšíření*, kterým byla Unie rozšířena o Bulharsko a Rumunsko (2007); *přistoupení Chorvatska do EU* (2013); a stále probíhající *rozšiřování o západní Balkán a Turecko*.

Pro účely tohoto výzkumu autorka zkoumá mnoho primárních zdrojů – klíčové dokumenty EU, ale také oficiální prohlášení a projevy vysoce postavených úředníků EU a vedoucích evropských politiků. Dále autorka čerpá ze 115 extenzivních částečně strukturovaných rozhovorů s vyššími úředníky EU, stejně jako s vysoce postavenými úředníky z členských a kandidátských zemí.

Kniha se skládá z pěti částí, jejichž cílem je předložit komplexní komparativní analýzu vývoje podmíněnosti rozšiřování EU. První část se stručně dotýká historie evropského integračního procesu a rozvoje politik rozšiřování EU a pokračuje přehledem současné akademické literatury o podmíněnosti rozšiřování EU. Definuje také koncepční rámec pro komparativní zkoumání politik rozšiřování EU. Zbývající tři kapitoly jsou vysoce empirické a orientují se na zkoumání vývoje politiky rozšiřování EU, s odkazem na předchozí vlny rozšíření (2004, 2007, 2013) a také na probíhající fázi rozšíření (Turecko a západní Balkán). V poslední části kniha shrnuje poznatky výzkumu z evolučního vývoje podmíněnosti rozšiřování EU.

V úvodní části Eli Gateva nabízí přesvědčivé teze o historickém vývoji politik rozšiřování EU, povaze procesu přistoupení, vývoji podmínek členství a koncepčním rámci pro srovnávací analýzu podmínek rozšíření EU. Zajímavým prvkem je dobře podložený

teoretický rámec podmíněnosti rozšiřování EU. Autorka zde oprávněně tvrdí, že mezi teoretiky europeizace neexistuje žádná společná nebo jedinečná definice podmíněnosti rozšiřování EU. Spíše se podmíněnost v tomto prostředí stává širokým konceptem (rozšíření, členství, přistoupení, evropské právo a politická podmíněnost), který se mění s kontextem.

Kromě teoretického hlediska text obsahuje jasný a přesný koncepční rámec pro komparativní studii o politice rozšiřování EU, který může sloužit jako hodnotný výzkumný rámec pro vědce zabývající se vývojem podmíněnosti rozšiřování EU. Autorka sleduje vývoj podmíněnosti rozšíření EU napříč různými procesy a stupni podmíněnosti a zároveň si všímá vlivu institucionálních a vnějších faktorů, aby určila konkrétní úroveň evoluce nebo kontinuity podmíněnosti. Vytvořila *fázově strukturovaný model podmíněnosti* jako první úroveň analýzy, která spojuje zkoumání vývoje podmíněnosti rozšiřování EU v *různých fázích procesu přistoupení* (fázi předvyjednávací, fázi vyjednávací, přístupovou fázi a fázi po přistoupení) a tři klíčové prvky podmíněnosti rozšiřování: *stav EU, rovnováhu hrozeb a odměn* (pokrok v přistupování, finanční odměny a implicitní a explicitní hrozby) a *monitoring*. Koncepční a výzkumný rámec této knihy je dále posílen druhou úrovní analýzy, konkrétně zkoumáním vlivu institucionálních a vnějších faktorů na vývoj politiky rozšiřování EU – těmi jsou *členské státy Evropské unie, interinstitucionální dynamika EU, veřejné mínění v Evropské unii, její rozšiřování a vnější tlaky*.

Koncepční a metodologický rámec je velmi dobře definovaný, avšak síla této studie spočívá zejména v tom, že odkrývá důležitá „bílá místa“, která existují v současné literatuře o podmíněnosti rozšiřování EU. Autorka zdůrazňuje, že literatura o tomto tématu je především neaktuální.

Druhá část vychází z předpokladu, že vývoj podmíněnosti rozšiřování EU byl dobře pozorovatelný zejména v průběhu první etapy pátého rozšíření, která byla dokončena po přistoupení osmi zemí ze střední a východní Evropy, Kypru a Malty v roce 2004. V tomto ohledu je vývoj podmíněnosti rozšiřování EU charakterizován třemi odlišnými trendy. Zaprvé evropská politika podmíněnosti se výrazně změnila z jednotné koncepce do koncepce cílenější a diferencovanější. Zadruhé v oblasti rovnováhy hrozeb a odměn se pobídková struktura postupně změnila z pozitivní k negativní podmíněnosti. A zatřetí výsledky výzkumu demonstrují rostoucí význam monitorovacích mechanismů a multifunkčnosti monitorovacích zpráv.

Je zřejmé, že autorka předkládá kvalitní koncepční rámec, který jí umožňuje zaměřit se na případové studie v rámci páté vlny rozšíření. Přitom sleduje postupný posun v politice rozšiřování EU, zejména zavedení konkrétnějších a složitějších podmínek členství, vytvoření široké škály implicitních (fáze před vyjednáváním a fáze vyjednávání) i explicitních hrozeb (fáze přistupování a fáze po přistoupení) a zavedení účinného monitorovacího mechanismu používaného Komisí (zprávy o pokroku a pravidelné zprávy), s nímž se stupňuje politický tlak.

Analýza poukazuje na tři nejvýraznější prvky vývoje podmíněnosti rozšiřování EU. Zaprvé EU významně změnila svou politiku podmíněnosti v průběhu páté vlny rozšíření z *široké a vágní podmíněnosti* (fáze před vyjednáváním) na *podrobnější, cílenou a diferencovanou podmíněnost* (fáze vyjednávání, přistoupení a po přistoupení) pomocí specifických podmínek pro jednotlivé země. Kromě toho zavedení *závěrečných měřítek* a vytvoření *specifických podmínek pro jednotlivé země* během procesu přistoupení a ve fázi po přistoupení indikují rostoucí uplatňování *cílené a diferencované podmíněnosti*. Zadruhé v rámci rovnováhy hrozeb a odměn se Evropská unie významně posunula *od pozitivní k negativní struktuře pobídek*, což zároveň odráží významný posun podmíněnosti z pozitivní k negativní. Konkrétně to znamená, že EU během přistupování užívala finanční odměny a implicitní hrozby během fáze před vyjednáváním a ve fázi vyjednávací, avšak v dalších fázích zavedla explicitní hrozby a preventivní sankce. Kniha potvrzuje, že *Evropská komise významně rozšířila rozsah svých pravomocí* pomocí zpráv o pokroku a pravidelných zpráv. Etablovala se tedy jako orgán, který nejenže vyhodnocuje pokrok kandidátských

zemí a vydává doporučení pro pokrok v procesu přistoupení, ale také se chová jako instituce, která zavádí novou a podrobnější podmíněnost a vytváří politický tlak.

Druhá polovina druhé části zkoumá vztahy mezi podmíněností rozšiřování a institucionálními či vnějšími faktory. Tato část pomáhá lépe pochopit proměnu politiky rozšiřování EU. Empirická analýza ukázala, že členské státy mohou ovlivnit formulaci rozsahu podmínek EU, a to zejména v případech, kdy chtějí posílit svou pozici v otevřených dvoustranných sporech s kandidátskými zeměmi. Tato část rovněž ilustruje rostoucí úlohu Komise při formování vývoje politiky podmíněnosti. Komise se situuje jako aktér, který řídí politiku, ale také hraje aktivní roli v procesu zlepšování aplikace detailní, cílené podmíněnosti. V neposlední řadě text zdůrazňuje význam vnějších faktorů, respektive konce studené války a jugoslávských válek, na vývoj politiky rozšiřování. Celkově lze konstatovat, že tato sekce je koncepčně i empiricky dobře ukotvena a nabízí velmi přesvědčivé argumenty a vysvětlení, které by mohly být zvláště důležité pro vědce, kteří hlouběji zkoumají europeizaci a evropskou integraci.

Třetí část nabízí přesvědčivou tezi, že se podmíněnost rozšiřování EU značně rozvinula a prošla viditelnými změnami během druhé etapy pátého rozšíření, která byla dokončena přistoupením Bulharska a Rumunska do EU v roce 2007. Zprv EU postupně konkretizovala rozsah podmínek členství zavedením *individuálních podmínek pro jednotlivé země* během předvyjednávací fáze, zvýšeným *uplatňováním cílené a diferencované podmíněnosti* ve vyjednávací fázi, a co je důležitější, rostoucím *uplatňováním diferencované, cílené a podrobné podmíněnosti* ve fázi přistupování a po přistoupení zavedením zvláštních kritérií a zřízením mechanismu pro spolupráci a ověřování (CVM). Zadruhé rovnováha hrozeb a odměn prošla rovněž podstatnými změnami, totiž přechodem z *pozitivní na negativní pobídkovou strukturu*. Pozitivní pobídková struktura (pokrok v procesu přistupování, finanční odměny a implicitní hrozby) se poté aplikovala pouze v počátečních fázích integrace. V průběhu dvou zbývajících fází přístupového procesu nově EU zavedla převážně negativní pobídkovou strukturu (finanční odměny a explicitní hrozby) nebo preventivní sankce v podobě „super“ ochranné doložky. A konečně *Komise výrazně posílila monitorovací mechanismy a rozšířila řadu svých nástrojů* od poskytování doporučení pro kandidátské země přes definování nových podmínek členství, zavedení nových hrozeb až po vytvoření nástroje k prosazení politického vlivu.

Obdobně tato kapitola přináší velmi zajímavý a přesvědčivý postřeh o vztahu mezi rozvojem podmíněnosti rozšiřování EU a interinstitucionální dynamikou EU. Poukazuje na zásadní úlohu Komise pro pokrok v procesu přistoupení Bulharska a Rumunska ve fázi vyjednávání, a co je možná mnohem důležitější, na její rozhodující úlohu při vytváření důvěryhodné pozice členství. Ze stejného důvodu tato kapitola zdůrazňuje rostoucí vliv Evropského parlamentu při pokračování procesu přistoupení. A konečně kapitola zdůrazňuje, že některé vnější politické události jako kosovská krize v devadesátých letech 20. století zásadně určily utváření zahraniční politiky EU, jejích strategií a priorit, a proto následně ovlivnily další postup přistoupení Bulharska a Rumunska, ačkoliv tyto země zaostávaly za všemi ostatními kandidátskými zeměmi. Celkově tato kapitola přispívá k rozvoji studia evropské integrace obecně a studia europeizace zvláště a poskytuje hodnotný výzkumný základ pro vědce zabývající se politikami rozšiřování EU.

Poslední empirická část se zaměřuje na proměny politiky rozšiřování ve vztahu k Turecku a západnímu Balkánu (Albánie, Bosna a Hercegovina, Chorvatsko, Makedonie, Černá Hora, Kosovo a Srbsko). Podmíněnost rozšiřování ve vztahu k těmto zemím se změnila ve smyslu upřesnění a vymezení rozsahu podmínek, což lze pozorovat na čtyřech změnách: charakterizaci politických kritérií, zavedení průběžných hodnotících kritérií, transformaci přístupových jednání do „procesu s otevřeným koncem“ a zavedení nerovnovážných doložek.

V první řadě EU posílila *význam politických kritérií* pro rozvoj procesu rozšiřování tím, že zdůrazňuje plnou harmonizaci s *normami týkajícími se právního státu a základních*

práv (reforma soudnictví, boj proti korupci atd.) během celého procesu přistupování. Kromě toho Evropská unie zavedla *doplňující podmínky pro jednotlivé země*, jakož i *stupňovaná měřítka* (průběžná hodnotící kritéria) v předvyjednávací fázi a pro zahájení přístupových jednání. To svědčí o tom, že politika EU vůči Turecku a západnímu Balkánu byla *podrobnější, diferencovaná a cílenou podmíněností*. Stejně tak Evropská unie používala pokrok v procesu přistupování a „dialog na vysoké úrovni“ vůči Turecku a zemím západního Balkánu v předvyjednávací a vyjednávací fázi. Zároveň však EU nebyla ochotna přijmout žádný závazek v podobě přesného plánu pro přistoupení těchto zemí. Proto lze říci, že Evropská unie poprvé v případě jihovýchodní rozšíření definovala přístupový proces jako *proces s otevřeným koncem*. Z druhé Evropská unie zavedla *explicitní i implicitní hrozby* (finanční, preventivní a nápravné sankce), které ukládají penalizační opatření vůči Turecku a západnímu Balkánu v podobě pozastavení realizace Stabilizační a asociační dohody (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*) nebo odložení jednání o členství. V případě Srbska EU zavedla opatření, které může potenciálně odložit pokrok procesu přistoupení, pokud budou ohroženy vztahy mezi Bělehradem a Prištinou. A konečně EU výrazně *posílila své monitorovací mechanismy* v podobě pravidelných zpráv a zpráv o pokroku, jejichž cílem je zhodnotit pokrok každé země jednotlivě, konkretizovat rozsah podmínek a účinně vytvářet politický tlak.

Tato část recenzované studie zdůrazňuje, že otevřené dvoustranné problémy mezi členskými a kandidátskými zeměmi (Slovinsko–Chorvatsko, Řecko–Turecko atd.) významně ovlivňují další pokrok v přístupovém procesu, a to zejména v případě, kdy členské státy využijí možnosti práva veta, aby uspokojily své politické zájmy. Navíc tato část textu odráží rostoucí význam Komise v celém procesu díky její aktivní úloze ve vyjednávání o přistoupení (Turecko, Chorvatsko, Černá Hora, Srbsko a Island), která je založená na obecném konsenzu o rozšíření EU a zvyšování důvěryhodnosti přístupového procesu pomocí role mediátora mezi kandidátskými a členskými státy v případě otevřených bilaterálních sporů (Slovinsko–Chorvatsko). Kromě toho tato kapitola ukazuje velmi zajímavé výsledky výzkumu veřejné podpory občanů EU vůči západnímu Balkánu: ukázalo se, že většina obyvatel EU je proti dalšímu rozšiřování. S tím autorka spojuje neochotu EU stanovit cílové datum pro budoucí přistoupení Turecka a západního Balkánu. Prohlášení předsedy Komise Jeana-Clauda Junkera o tom, že nedojde k žádnému dalšímu rozšíření v příštích pěti letech, vyvolává vážné obavy z „únavy z rozšíření“ v rámci potenciálních členských států.

Nicméně tato kapitola vykazuje určité analytické nedostatky zejména v části týkající se fáze vyjednávání s Černou Horou. Tato země si vybuodovala pozici hlavního kandidáta mezi všemi kandidátskými státy, ale autorka se tomuto případu nevěnuje. Místo toho se zaměřila na případové studie Chorvatska a Turecka, v menší míře Srbska. Nicméně na základě zevrubné analýzy oficiálních dokumentů EU spolu s rozhovory s vysoce postavenými úředníky EU a předními evropskými politiky pak i tento oddíl výrazně přispívá k lepšímu porozumění politice rozšiřování EU a rozšiřuje záběr výzkumu západního Balkánu a studií evropské integrace.

Na závěr lze konstatovat, že text Eli Gatevy pomáhá hlouběji porozumět podmíněnosti rozšiřování EU a výrazně posouvá vědecké poznání v této oblasti výzkumu. Kniha obsahuje dostatečně detailní koncepční a metodický rámec, který následně poskytuje cenné empirické výsledky. Proto lze knihu doporučit akademikům s pokročilou znalostí studií EU obecně a evropské integrace zvláště. Text vykazuje drobné empirické a výzkumné mezery v části týkající se vývoje podmíněnosti rozšíření vůči zemím západního Balkánu, celkově jde však o velmi přínosnou publikaci.

Vladimir Vučković
(z angličtiny recenzi přeložili William Avery,
Radek Král a Jana Leichterová)