UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Diplomová práce

2022 **Jana Lipská**

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Vývojová křivka kondicionality politiky rozšiřování EU – role principu „dobrého sousedství“ v případě hraničních sporů

Diplomová práce

Autor práce: Jana Lipská

Studijní program: Teritoriální studia – Evropská studia

Vedoucí práce: Prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.

Rok obhajoby: 2022

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 … 2. 5. 2022 Jana Lipská

Bibliografický záznam

LIPSKÁ, Jana. *Vývojová křivka kondicionality politiky rozšiřování EU – role principu „dobrého sousedství“ v případě hraničních sporů.* Praha, 2022. 58 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Katedra evropských studií. Vedoucí diplomové práce prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.

Rozsah práce: 111 145 znaků s mezerami

Abstrakt

Diplomová práce zkoumá politiku dobrého sousedství (princip *good neighborhood*) jako jednu z podmínek pro vstup (balkánských) zemí do EU. Jelikož se jedná o neukotvený koncept, měla by se práce věnovat jeho vývoji a možnosti vymáhání coby kondicionality. Právě jeho vymahatelnosti alespoň částečně dosáhla EU po rozšíření o Chorvatsko v roce 2013, respektive úpravou kondicionality v roce 2018, kdy se stalo podmínkou přijetí nového státu vyřešení jeho bilaterálních sporů. Práce objasňuje tuto změnu kondicionality a co k ní představitele EU vedlo. EU rovněž změnila svoji roli v těchto sporech. Z pozice aktivního mediátora se dostala do pasivní pozice, ze které především apeluje na zúčastněné strany sporu, aby jej řešily. EU tak dává najevo svoji roli coby normativní síly, k čemuž využívá právě kondicionalitu. Základním předpokladem je, že dříve se EU snažila více zasahovat a takové spory řešit, zároveň ale přijímala státy, které je vyřešené neměly. Z toho se Unie poučila a její politika se změnila v menší angažmá, ale větší důraz na vyřešení těchto sporů. Tato práce připomíná základní zlom, který k rozhodnutí unijních představitelů vedl, a tím byl vstup Chorvatska do EU i přes nevyřešený spor se sousedním Slovinskem. Práce vychází z předpokladu, že EU zjistila, že není efektivním mediátorem, na což text poukazuje připomenutím některých unijních pokusů o mediaci problémů v minulosti. Originálním způsobem pak práce k prvku kondicionality přidává i roli Schengenu a hranic v tomto prostoru, což v literatuře nebývá často spojované právě s kondicionalitou. Práce nabízí odpověď na otázky, proč EU nechce integrovat biilaterální spory a proč se zapojuje méně do jejich řešení.

Klíčová slova

rozšiřování EU, západní Balkán, princip dobrého sousedství, hraniční spory, kondicionalita EU

Abstract

The thesis examines the policy of good neighborliness as one of the conditions for the accession of (Balkan) countries to the EU. As it is an unanchored concept, the thesis should focus on its development and the possibility of its enforcement as a conditionality. It is its enforceability that the EU has at least partially achieved after the enlargement to Croatia in 2013, or by modifying the conditionality in 2018, when the settlement of bilateral disputes became a condition for the admission of the new state. This paper explains this change in conditionality and what led EU officials to make it. The EU has also changed its role in these disputes. It has moved from being an active mediator to a passive position from which it primarily motivates the parties involved in the dispute to resolve it. The EU demonstrates its role as a normative power, which is what it uses conditionality for. The basic premise is that previously the EU has tried to intervene more and resolve such disputes, while at the same time it accepted states that have not resolved them. The Union has learned from this and its policy has changed to less involvement but more emphasis on resolving such disputes. This thesis recalls the fundamental turning point that led to the decision of EU leaders, which was Croatia's accession to the EU despite an unresolved dispute with neighboring Slovenia. This thesis stands on the premise that the EU has found that it is not an effective mediator, which the text points out by recalling some of the EU's past attempts to mediate problems. In an original way, the paper then adds to the element of conditionality the role of Schengen and borders in this space, which is not often associated with conditionality in the literature. The thesis offers an answer to the questions why the EU does not want to integrate bilateral disputes and why it is less involved in their resolution.

Keywords

EU enlargement, Western Balkans, good neighbourhood, border disputes, EU conditionality

Title

Learning Curve of the Conditionality of the EU's Enlargement Policy – the Role of the "Good Neighborhood Principle" in the Case of Border Disputes

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK **8**

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY A STATE OF THE ART **8**

ROZŠIŘOVÁNÍ EU 9
KONDICIONALITA EU A PRINCIP DOBRÉHO SOUSEDSTVÍ 11
VYMÁHÁNÍ KONDICIONALITY A PRINCIPU DOBRÉHO SOUSEDSTVÍ 13
ROLE BILATERÁLNÍCH SPORŮ V ROZŠIŘOVÁNÍ EU – CHORVATSKO JAKO BOD ZLOMU 15

2. TEORETICKÝ RÁMEC **16**

(NOVÝ) HISTORICKÝ INSTITUCIONALISMUS 17

3. METODOLOGIE **19**

4. RÁMEC VÝZKUMU A VÝZKUMNÁ OTÁZKA **20**

APLIKACE TEORIE HISTORICKÉHO INSTITUCIONALISMU 20

5. STRUKTURA PRÁCE **23**

6. ZMĚNA KONDICIONALITY PRO ZEMĚ ZÁPADNÍHO BALKÁNU **23**

7. SLOVINSKO-CHORVATSKÝ SPOR: BOD ZLOMU PRO KONDICIONALITU PRO ZEMĚ ZÁPADNÍHO BALKÁNU **28**

PROČ ZTROSKOTALA ARBITRÁŽ MEZI SLOVINSKEM A CHORVATSKEM 28
BOD ZLOMU A ZMĚNA KONDICIONALITY 31

8. DALŠÍ PROBLÉMY V REGIONU **35**

HRANIČNÍ SPORY MEZI ČLENSKÝM STÁTEM A TŘETÍ ZEMÍ 35
HRANIČNÍ SPORY MEZI TŘETÍMI ZEMĚMI 37
NEHRANIČNÍ BILATERÁLNÍ SPORY 39
PŘÍKLADY ZAPOJENÍ EU DO MEDIACE TĚCHTO SPORŮ 40

9. DALŠÍ SPORY A MEDIACE EU **42**

10. PROČ NECHCE EU INTEGROVAT BILATERÁLNÍ SPORY? **45**

JAKÁ JSOU PRAVIDLA SCHENGENU? 45
POUČENÍ ZE SLOVINSKO-CHORVATSKÉHO SPORU 47
PROČ SE EU ZAPOJUJE MÉNĚ DO ŘEŠENÍ BILATERÁLNÍCH SPORŮ KANDIDUJÍCÍCH ZEMÍ, ZATÍMCO KLADE VĚTŠÍ DŮRAZ NA JEJICH UKONČENÍ PŘED VSTUPEM DO EU? 49

11. ZÁVĚR **51**

PROČ EU ŘEŠÍ MÉNĚ A POŽADUJE VÍCE? 51

REFERENCE **53**

Vývojová křivka kondicionality politiky rozšiřování EU – role principu „dobrého sousedství“ v případě hraničních sporů

JANA LIPSKÁ

Tato diplomová práce zkoumá politiku dobrého sousedství (princip *good neighborhood*) jako jednu z podmínek pro vstup (balkánských) zemí do EU. Jelikož se jedná o neukotvený koncept, měla by se práce věnovat jeho vývoji a možnosti vymáhání coby kondicionality. Ve strategii Evropské unie pro rozšiřování z roku 2009 stojí, že *„spory mezi státy by samy o sobě neměly představovat pro postup přístupových jednání překážku, Evropskou unii by ale neměly zatěžovat a EU by měla usilovat o jejich vyřešení ještě před vstupem kandidátské země do Unie.“* Po vstupu Chorvatska do EU se stalo podmínkou přijetí nového státu vyřešení jeho hraničních bilaterálních sporů, což zapadá do politiky dobrého sousedství a je jejím dalším vývojovým stádiem.

Práce přibližuje vývojovou křivku EU znázorňující, jak se vymáhání dobrých sousedských vztahů – konkrétně hraničních sporů – ze strany EU měnilo. Základním předpokladem je, že dříve se EU snažila více zasahovat a takové spory řešit, zároveň ale přijímala státy, které je vyřešené neměly. To se změnilo v menší angažmá EU, ale větší důraz na vyřešení těchto sporů.

Evropská unie také proměnila svoji roli v řešení těchto sporů. Přes aktivního řešitele v roli mediátora se dostala do role pasivnějšího hráče. Nakonec stanovila přinejmenším pro státy západního Balkánu podmínku tyto spory vyřešit před samotným vstupem do EU. Základní výzkumnou otázkou této práce je, proč se EU zapojuje méně do řešení bilaterálních sporů kandidujících zemí, zatímco klade větší důraz na jejich ukončení před vstupem do EU. A základní odpovědí na ní je hypotéza, že EU se poučila a uvědomila si, že neumí hraniční spory mezi státy efektivně řešit, zároveň ale nechce tyto spory integrovat, a proto přistoupila k požadavku vyřešených hraničních sporů coby součástí kondicionality.

Seznam zkratek

EU	Evropská unie
EK	Evropská komise
ICTY	Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii
IPA	Nástroj předvstupní pomoci
OBSE	Organizace pro bezpečnot a spolupráci v Evropě
OSN	Organizace spojených národů
SAP	Stabilizační a asociační proces
UNCLOS	Úmluva OSN
ZB	západní Balkán

1. Úvod do problematiky a State of the Art

Po vstupu Chorvatska do Evropské unie v roce 2013 změnila EU podmínky pro přijetí nového členského státu. Vedle splnění kodaňských kritérií vyžaduje od kandidujícího státu také, aby měl vyřešené své hraniční spory či jiné mezistátní problémy, které by mohly komplikovat princip tzv. *good neighborhood = dobrého sousedství*, respektive dobrých sousedských vztahů. Právě členství Chorvatské republiky předcházely totiž spory s jeho sousedy, které vzešly z rozpadu Jugoslávie v 90. letech. Pro členství v Unii byl zásadní spor se sousedním Slovinskem, které v té době již bylo členem EU. Neúspěšně se do řešení slovinsko-chorvatského sporu zapojila také sama Evropská unie, konkrétní dohodu ale dojednala. Poučením jí byly alespoň komplikace spojené se slovinskou blokací chorvatského členství, jimž podobným se chtěla vyvarovat. Ve strategii pro rozšiřování Evropské unie z roku 2009 stojí, že *„spory mezi státy by samy o sobě neměly představovat pro postup přístupových jednání překážku, Evropskou unii by ale neměly zatěžovat a EU by měla usilovat o jejich vyřešení ještě před vstupem kandidátské země do Unie.“* (COM(2009) 533, 2010/C 285 E/06). Koncept dobrých sousedských vztahů, tedy princip *good neighborhood*, se objevuje nejen v této strategii, ale obsahují jej i ty dřívější, stejně tak i logika stojící za samotnou evropskou integrací od jejích počátků. Vyřešené hraniční spory jako jakýsi ideál

popsalo pár vět výše, chceme-li však mluvit o poučení EU ze vstupu Chorvatska a sporem se Slovinskem, pouhá strategie z roku 2009 nestačí. Přímo pro region západního Balkánu totiž zvolila Evropská unie, respektive Evropská komise (EK) o něco přísnější přístup. Ve svém komuniké z února 2018 přímo zmiňuje, že mezi zeměmi západního Balkánu je mnoho hraničních sporů, které jsou stále nevyřešeny. EK proto píše, že řešení těchto sporů musí být aplikovaná ještě před přijetím států v regionu západního Balkánu do EU (COM(2018) 65).

Hraniční spory přitěžují vzájemným mezinárodním vztahům, jejich mírové (vy)řešení je pak naopak znakem principu *good neighborhood.* Zatímco u jiných států Evropská unie spíš lobbuje za jejich vyřešení, v případě regionu západního Balkánu klade již zmíněnou podmínku takové spory vyřešit. Apel na princip dobrého sousedství ale není nikde striktně ukotven, nemá přesné definice, je těžko kontrolovatelný a jeho naplnění či efektivita jen těžko měřitelná. V hlediska „podmínek" přijetí je velice vágně popsán a na rozdíl od kodaňských kritérií není jasně vymáhán. O tom, jak se kondicionalita vstupu do EU mění, jak se na podstatu *good neighborhood* dívá EU v jednotlivých případech a jak ustavičně lpí na vyřešení sporů mezi státy, ať už dvěma kandidujícími, či kandidujícím a členským, se zaměřuje řada akademických textů. Co z nich vyplývá, na co kladou důraz a v čem se shodují se snaží představit tento State of the Art. Právě již existující literatura, právní rámec EU a známé příklady řešení hraničních sporů by měly být základem diplomové práce, která si klade za cíl prozkoumat vývojovou křivku chování EU a její politiky rozšiřování. Součástí úvodní části je také vymezení pojmů *rozšiřování EU* a *kondicionalita* jako takových.

Rozšiřování EU

„Rozšiřování EU je klíčový politický proces, jak pro organizaci samotnou, tak pro mezinárodní vztahy v Evropě" (SCHIMMELFENNIG, SEDELMEIER 2002: 500). Autoři tento proces definují jako horizontální institucionalizaci, což podle nich znamená, že se organizace rozšiřuje za své původní geografické hranice. Podle Smlouvy o EU se může jejím členem stát každý evropský stát, který uznává unijní hodnoty a zavazuje se k jejich podpoře (Smlouva o EU, čl. 49). Žadatelé o členství v Unii musí také naplnit Kodaňská kritéria a přijmout unijní právo (*acquis communautaire*) (MORAVCSIK, VACHUDOVA 2003: 46). Z původního počtu šesti států, které založily společenství předcházející EU, se počet členů rozrostl až na 28 – do doby, než Unii opustilo Spojené Království v roce 2020. Práce Moravscika a Vachudové je jednou ze stěžejních v prvních letech 21. století. Autoři se

zamýšlejí nad tím, jakou roli má velké východní rozšíření, kromě toho připomínají také nástroje, kterými může EU vymáhat kondicionalitu, respektive jaké podmínky kandidujícím zemím klade. Autoři dochází k záběru, že rozšiřování EU o státy méně vyspělé či postkomunistické může v rámci EU posílit její směřování, i přes to, že čím více států v Unii bude, tím větší bude jejich diverzita. Východní rozšíření, v jehož důsledku se EU rozrostla o deset nových států, reflektuje v literatuře poměrně mnoho autorů. Tématu se věnují zpětně, v dnešním kontextu, ale i ještě před samotným rozšířením v roce 2004 (např.: BALDWIN, FRANCOIS, PORTES 1997; EPSTEIN, JACOBY 2014; CORICELLI, FRIGERIO 2021; SZCZEPKOWSKA-FLIS, KOZŁOWSKA 2021).

Dalším tématem v oblasti rozšiřování, kterému se literatura značně věnuje, je diskuze o státech, které by se někdy v budoucnu mohly stát členy Unie. Uchopitelnější je tato diskuze u států, které již mají status kandidátské země (Turecko, balkánské státy s výjimkou Kosova). Na toto téma narazíme ale i v souvislosti s jinými zeměmi. Ty bývají součástí spolupráce v rámci Evropské politiky sousedství (např. Ukrajina).

Debata o Turecku se často věnuje jeho poměrně rychlému startu v podobě přidružení se k EU, který byl následován postupnou demokratizací a prošlapáváním cesty ke splnění potřebných kritérií pro členství v EU. Velké naděje ale vývoj v zemi zájemcům o turecké členství v Unii nepřinesl. V posledních letech můžeme naopak zaznamenat klesající úroveň demokracie v Turecku. Vyplývá to z reportů Evropské komise, stejně tak i z Demokratického indexu, který sestavuje the Economist. V něm se Turecko v posledních letech řadí nikoliv mezi demokratické, ale hybridní režimy. Právě úroveň demokracie v Turecku a její vývoj bývá nejčastěji zkoumán v souvislosti se vztahem EU a Turecka (ÖNIS 2004; KUBICEK 2005; ÖZBUDUN 2007; ESEN, GUMUSCU 2021).

Dalším tématem v kontextu rozšiřování Evropské unie a její politiky vůči sousedním zemím je spolupráce s Ukrajinou. Ta si od získání své nezávislosti na SSSR na počátku 90. let prošla třicetiletým obdobím, kdy se její politická reprezentace střídavě přikláněla k EU a prozápadnímu směřování (oranžová revoluce, Euromajdán) anebo naopak k Rusku. Odborné texty věnované Ukrajině souvisejí především s jejím zapojením do Evropské politiky sousedství, v některých případech se ale autoři věnují i unijní kondicionalitě a tomu, jaký vliv má na Ukrajinu (KOROSTELEVA 2012; ZHELTOVSKYY 2016; PISKORSKA 2018; WOLCZUK 2009).

Nedílnou součástí debaty o rozšiřování EU je oblast Balkánu. Některé z balkánských zemí jsou již členy Unie, jiné jsou kandidátními zeměmi, Kosovo nemá ale ani tento status.

Pestrost pro Balkán typická je tak přítomna i ve vzájemných vztazích mezi zeměmi tohoto regionu a Evropskou unií. Často diskutovaným problémem bývá v akademické oblasti schopnost balkánských zemí, které ještě nejsou členy EU, naplnit Kodaňská kritéria a dostát základním unijním hodnotám v oblasti demokratického řízení země. V balkánském prostoru je patrný také vliv Ruska, který může integrační snahu EU značně komplikovat. Nejčastěji bývá jeho angažmá spojováno se Srbskem (NELAEVA 2016).

Tato podkapitola představila základní témata, kterými se akademická obec nejčastěji zabývá v případě rozšiřování Evropské unie. Těmto tématům se literatura věnuje dlouhodobě, čemuž odpovídá i časový rozsah uvedených publikací.

Kondicionalita EU a princip dobrého sousedství

Zjednodušeně řečeno je kondicionalita soubor podmínek, které musí kandidátská země splnit, aby se mohla stát novým členem EU. Můžeme ji definovat jako určitou normu či standardní chování, které soupeří s jinými zájmy (SMITH 1998: 5). *„Smluvní rámec evropské integrace obsahoval možnost rozšíření, zároveň ale stanovil pro své potenciální členy podmínky vstupu a mechanismus jejich kontroly“* (ŠLOSARČÍK 2013: 13). Tyto podmínky odrážejí také klíčové hodnoty Evropské unie, jako jsou demokracie, právní stát nebo lidská práva. Jakožto aktér mezinárodních vztahů věnuje EU pozornost kondicionalitě ze dvou hlavních důvodů. Za prvé je to její altruistická ambice šířit své hodnoty a díky nim tak pomoci udržet na území EU poklidné soužití různých států a národů. Za druhé jde o čistě pragmatický motiv, kterým je její ambice udržet si stabilitu a fungování, kterých může dosáhnout pouze v podobném prostředí založeném na stejných pravidlech a hodnotách, kterými jsou kromě těch lidskoprávních také ekonomické faktory. Právě úspěch v ekonomické a politické transformaci označují někteří autoři za klíčový pro dlouhodobou stabilitu a bezpečnost Evropy (SMITH 1998: 13). Můžeme také zmínit populární, i když problematické tvrzení, že demokracie spolu neválčí. V souvislosti s kondicionalitou můžeme hovořit také o kodaňských kritériích stanovených v červnu 1993. Ta mají pro EU zajistit, aby státy, které do EU vstupují, byly schopny fungovat v souladu s jejím *acquis communautaire* a systémem víceúrovňového rozhodování (STEUNENBERG, DIMITROVA 2007: 5). Kodaňská kritéria však nejsou jedinými normami, které je třeba dodržovat. Pro zvláštní případy existují zvláštní pravidla. Například země, které chtějí vstoupit do Hospodářské a měnové unie (HMU), musí dodržovat maastrichtská kritéria.

Dalším příkladem je případ zemí západního Balkánu, které musí předem vyřešit své bilaterální spory, aby se mohly stát členy EU.

Právě požadavek na vyřešení takových sporů je příkladem transformace kondicionality, která se mění nepravidelně v průběhu existence Evropské unie. Ke změnám většinou dochází v souvislosti s jednotlivými koly rozšiřování. Na základě těch již uskutečněných může EU sledovat problematické aspekty vstupních jednání a pro budoucí dialogy je upravit.

Politika dobrého sousedství je na rozdíl od kondicionality konceptem, který se dá mnohem hůř uchopit, definovat či nalézt ukotvený v oficiálních dokumentech a smlouvách. I přes to, že se objevuje v mezinárodním i evropském právu a klade se na ni důraz v různé míře přinejmenším od doby, kdy americký prezident Woodrow Wilson sepsal svých 14 bodů s koncem první světové války, je dobré předem definovat, co přesně je dobrými sousedskými vztahy mezi státy vlastně myšleno. Na to, co tento princip znamená v kontextu Evropské unie se zaměřuje Dimitry Kochenov. Ve svém textu se nesoustředí pouze na politiku dobrého sousedství, ale dává ji do kontextu s povinností členských států zastávat hodnoty, které Evropská unie má, a s povinností být k těmto hodnotám i celé integraci loajální. Zdůrazňuje, že jsou to právě hodnoty jako demokracie, na kterých EU stojí a z nichž vychází. Oproti tomu princip dobrého sousedství není podle něj zakotven ve společném *acquis*. I přes to ale princip dobrého sousedství v případě EU implikuje dodržování jejích hodnot, zmíněnou loajalitu a de facto vznik určitého typu státu, tedy takového, který tyto hodnoty zastává. Dále zmiňuje také dopad unijní politiky na okolní státy (KOCHENOV 2015). Podobně jako řada jiných prací s podobnou tematikou zmiňuje i přístupová jednání a samotný proces vyjednávání o členství nového státu jako něco, co má v ideálním případě sloužit k tomu, že dovnitř EU nebudou právě z tohoto vnějšího prostoru vneseny žádné konflikty. Kochenov je jedním ze stěžejních autorů tématu rozšiřování EU v souvislosti s kondicionalitou.

Role dobrých sousedských vztahů může mít odlišné významy v případě mezinárodního práva a v případě práva či rámce unijního. Jako nejdůležitější princip pro harmonické vztahy na mezinárodním poli jej ve svém textu zmiňuje Elena Basheska. Jako Kochenov klade důraz také na paradox, že princip dobrého sousedství není žádným způsobem ukotven v mezinárodním právu. Sama dobré sousedství popisuje jako pozitivní vztah mezi sousedícími státy, který reflektuje jejich vzájemnou komunikaci jako jednání s respektem k druhému, kde zároveň platí, že dané státy se řídí mezinárodním právem. Basheska ve svém textu připomíná typologii Siniši Rodina, který dělí bilaterální spory

související s rozšiřováním EU na horizontální a vertikální. Horizontální jsou ty, ve kterých jsou obě strany třetí země se zájmem o členství v EU nebo z blízkého unijního okolí. Vertikální jsou pak ty, kdy na jedné straně sporu stojí potenciální člen, na druhé pak členský stát. Právě spory zemí západního Balkánu (nebo i zmíněného Turecka) jsou podle autorky konflikty, do kterých se mohou snadno dostat i členské státy, a problém by se tak přenesl z horizontální roviny do vertikální (BASHESKA 2014).

Vymáhání kondicionality a principu dobrého sousedství

Aby dobře fungovala spolupráce unijních států, je třeba, aby stavěly na společném základě. Samotná evropská integrace vychází z historické blízkosti jednotlivých členů, skutečnosti, že obývají společný prostor nebo ze záměru budovat sjednocenou Evropu a v ní mírové soužití jednotlivých zemí. K tomu všemu napomáhají i základní hodnoty, na kterých EU staví, jako je demokracie, podpora dodržování lidských práv, rovnost, svoboda nebo právní stát. Ani zdaleka se tedy nejedná pouze o spolupráci na trhu a společný ekonomický prostor. Právě kladení důrazu na dodržování podmínek demokratické společnosti či tržní ekonomiky je proto pro EU klíčovým nástrojem v přístupových jednáních s kandidátskými státy. Jak ale autoři věnující se západnímu Balkánu upozorňují, právě kondicionalita může být v případě těchto zemí problematická. Tamní vlády mají totiž mnohdy sklony k nacionalismu a akcentují spíše vlastní zájmy, než aby se soustředily přímo na společné hodnoty unijního prostoru (VACHUDOVA 2019: 64).

Z existující debaty lze vyvodit dva základní důvody, ze kterých EU klade důraz na dodržování podmínek pro vstup do Unie ze strany kandidátských zemí. Prvním je obecnější altruistický přístup, ke kterému EU vedou právě její základní hodnoty a snaha docílit mírového soužití evropských zemí. Jde tedy o podporu demokracie v kandidujících zemích nebo dotování kulturních, lidskoprávních či jiných programů. Tento přístup však sám o sobě není pouze dobročinností ze strany EU, ale podporuje vzájemné poznání a umožňuje představitelům EU efektivně jednat s kandidujícími zeměmi. Pokud je takováto propagace evropského základu úspěšná, může být pro Unii přínosná také vytvořením demokratičtějšího a stabilnějšího sousedství kolem prostoru EU. Druhý důvod je už daleko pragmatičtější, jedná se totiž o celkovou stabilitu EU. Pro její vlastní fungování je potřeba, aby byly nové členské země fungujícími demokraciemi s praxí v tržní ekonomice. Jedině tak může EU zajistit svoji stabilitu i po jejich vstupu do organizace.

Milada Anna Vachudova už ve svém textu prezentuje různou intenzitu zapojení unijních institucí do transformace ekonomiky postkomunistických států střední a východní Evropy. Vliv Unie rozděluje na pasivní a aktivní, kdy ten aktivní spojuje přímo s vymáháním nebo alespoň požadováním splnění určitých standardů (VACHUDOVA 2001: 34). S tím souvisí i vznik Kodaňských kritérií v červnu 1993. Pro EU mají zajistit, že státy, které do společné organizace vstoupí, budou schopné fungovat v souladu s jejím *acquis communautaire* a víceúrovňovým systémem rozhodování (STEUNENBERG, DIMITROVA 2007: 5). Do křížku s některými z unijních požadavků se mohou dostat vlády kandidujících či potenciálně kandidujících zemí v případě, že přechod k unijním standardům, demokratizace země či přechod na stoprocentně volný trh bez centrální ekonomiky by je mohla stát zisky či moc (DUDLEY 2020: 528).

I přes to, že kondicionalita by mohla být ze strany EU poměrně jednoduše kontrolovaná a vymáhaná, není tomu vždy tak. Řada autorů právě její dodržování kritizuje, slovo „failure" ve spojitosti s kondicionalitou se nezřídka objevuje i v názvech odborných textů. I Danijela Dudley upozorňuje ve svém textu na to, že konkrétně podmínka demokratického řízení země není snadno měřitelná a kontrolovatelná. EU podle ní neklade důraz na definici toho, co takové zřízení je, a z této podmínky se pak stává pouhá formalita potřebná k otevření přístupových jednání (DUDELEY 2020: 539-540). Selhání ve vymáhání Kodaňských kritérií zdůvodňuje mimo jiné také i v tomto textu již zmíněnou únavou *„enlargement fatigue"*. *„Praxe výkladu a (ne)aplikace kodaňských kritérií se stala předmětem rozsáhlé akademické debaty, která nicméně nevyústila v jednotné hodnocení efektivity a koherence vstupní kondicionality"* (ŠLOSARČÍK 2014: 46). Kondicionalita jako taková je považována za nejmocnější nástroj Evropské unie, s jehož pomocí může s možnými kandidáty jednat (ANASTASAKIS, BECHEV 2003: 3). Její význam potvrdila Lisabonská smlouva v novém znění čl. 49 Smlouvy o fungování EU, jež výslovně potvrzuje, že *„kritéria pro přistoupení (tedy vstupní kondicionalita), na nichž se dohodne Evropská Rada*", budou zohledněna při rozhodování o přijetí nového státu (ŠLOSARČÍK 2014: 46). Akademická debata však poukazuje na to, že vymáhání kodaňských kritérií je problematické. Jde přitom o právně ukotvená stanoviska, která odpovídají i celkovému politickému a právnímu rámci EU a jsou tím základním, co musí kandidující země splňovat (ŠLOSARČÍK 2013: 5). I tato kritéria mohou být ale problematická, mnohem komplikovanější je pak dodržení či vymáhání samotného principu dobrého sousedství. Literatura upozorňuje i na to, že zatímco kodaňská kritéria se nemění *ad hoc,* princip dobrého

sousedství se coby požadavek v případě jednání s Tureckem doplnil až po zahájení přístupových rozhovorů a podmínky pro Turecko se tak měnily v průběhu (ERKEM 2016: 128).

Pakliže kandidující státy nesplňují kodaňská kritéria, dostávají se do konfliktu s Evropskou unií, respektive jejich vstup do EU by se neměl uskutečnit. Politika dobrého sousedství hraje ale důležitou roli v zemích v okolí Unie. Narušením principu *good neighborhood* pak můžou být bilaterální hraniční spory, spory o název státu nebo spory o území. Ve všech případech může být spor buď mezi kandidující zemí a členem EU, mezi dvěma kandidáty či potenciálně kandidujícími zeměmi, nebo mezi (potenciálně) kandidující zemí a třetím státem. Ať už se jedná o jakýkoliv ze zmíněných případů, EU klade důraz na vyřešení problému před vstupem do EU, aby nedošlo k importu problému.

Role bilaterálních sporů v rozšiřování EU – Chorvatsko jako bod zlomu

Sporům mezi členským státem a kandidující zemí ve spojení s politikou dobrého sousedství se věnuje článek Arjana Uilenreefa, který o problematice bilaterálních sporů psal už v roce 2010. Sám zmiňuje, že role bilaterálních sporů v rozšiřování EU stoupá. Právě strategie EU z roku 2009 podle něj poprvé zahrnula otázku bilaterálních problémů. Zdůrazňuje, že Evropská komise povzbuzuje strany sporu k tomu, aby našly řešení právě v duchu *good neighbourliness* (UILENREEF 2010: 6). Poukazuje také na klíčovou roli Komise, jde-li o proces rozšiřování EU. Nutné je ale neopomínat skutečnost, že jsou to ve výsledku členské státy, které rozhodují o konečném přijetí nového státu a i jeden hlas jednoho ze členů může vstup nové země blokovat. Věnuje se také tomu, že ono dobré sousedství je obecným konceptem přijímaným a používaným v mezinárodních vztazích a připomíná pak i Chartu OSN, která také stanovuje, že státy státy spolu budou žít vzájemně v míru jako dobří sousedé. Už v roce 1997 stanovila Evropská komise ve své Agendě 2000, že státy se zájmem o členství v EU by měly bilaterální spory vyřešit ideálně samy a v případě neúspěchu se obrátit na Mezinárodní soudní dvůr (IJC). Autor ukazuje problematiku bilaterálních sporů a jejich dopad na jednání samotných členských zemí. Připomíná, že Francie bylo proti přístupu Kypru do Unie, načež ale reagovalo Řecko případnou blokací ostatních potenciálních členů například ve střední Evropě. V závěru svého textu dochází k tomu, že bilaterální spory se staly v současné EU větší překážkou, která celý proces vstupu nových členů zpomaluje. V souvislosti se zmíněným Kyprem můžeme opět připomenout

i dodanou podmínku dobrého sousedství pro Turecko, které právě kvůli Kypru řeší spory s jedním ze členů Unie, s Řeckem.

Vstup Chorvatska do EU a následná úprava podmínek pro vstup dalších zemí západního Balkánu je jistým mezníkem, od kterého vychází řada autorů, kteří se právě v důsledku proměny kondicionality zaměřují na politiku dobrého sousedství. Vstup Chorvatska a řešení jeho hraničního sporu se Slovinskem je tak právě v této oblasti důležitým bodem. Hned v úvodu své práce jej ostatně zmiňuje i Marko Kmezić, který připomíná summit Evropské rady z roku 2003, na kterém bylo prohlášeno, že *„budoucnost zemí západního Balkánu je v EU“*. Následně se v textu ale objevují argumenty a skutečnosti, které tento vývoj odsouvají dále do budoucnosti (KMEZIĆ 2014). Výchozím bodem pro tento zlom je opět vstup Chorvatska do Unie a následná úprava podmínek pro přijetí zemí západního Balkánu. Vstup do EU „jede“ podle něj v režimu autopilota a není jasné, kdy se země tohoto regionu stanou součástí EU, pokud vůbec. V celém jeho textu resonuje také skutečnost, že integrace a vstup nových členských států zpomalil. Kromě nesplnění kodaňských kritérií či nedostatečné demonstrace souladu s unijními hodnotami zmiňuje tento text také jistou „unijní únavu“, respektive „únavu členských států“ vůči rozšiřování Unie (*EU enlargement fatigue*). Na případu Chorvatska poukazuje na to, že proces získání členství je na řadu let a že právě po vstupu Chorvatska do EU se zdá být začlenění dalších zemí západního Balkánu vzdálené. Přímo e*nlargement fatigue* ve své práci připomíná také Anna Szolucha nebo Isaiah Blodgett, který cituje i výrok bývalého předsedy Evropské komise Jean-Claude Junckera, který v létě 2014 slíbil, že v následujících pěti letech nedojde k rozšíření EU, která si potřebuje od procesu rozšiřování odpočinout (BLODGETT 2016).

2. Teoretický rámec

Mezi teoriemi, které jsou často využívány pro zkoumání rozšiřování EU, nalezneme federalismus či neofunkcionalismus, stejně tak i konstruktivismus anebo (liberální) mezivládní přístup (SIDJANSKI 2001). Poslední zmíněný obhajuje jako vhodný přístup ke studiu rozšiřování EU Altin Gjeta (GJETA 2020).

Při zkoumání teritoriálního rozšiřování EU můžeme uvažovat i o využití politologické teorie víceúrovňového vládnutí. Odpovídalo by tomu, že pravidla pro přijetí státu stanovují společná prohlášení, rozhodnutí Evropské komise či pravidla stanovená unijními institucemi. V nich ale působí zástupci jednotlivých států, stejně tak jsou jednotlivé

státy nakonec tím, kdo může přistoupení nové země vetovat, čímž bychom se opět dostali k uplatnění mezivládního přístupu.

Vzhledem k tomu, že tato práce se chce zkoumat kondicionalitu principu „dobrého sousedství“ Evropské unie a její proměnu, jsou pro samotný výzkum nejrelevantnější unijní instituce, případně ojediněle členské či kandidující státy. Kromě analýzy rozhodnutí Evropské komise tento text vychází také z práce s dokumenty a rozhodnutími mezinárodních soudů, které mají být nestranné a nezávislé na členech mezinárodního společenství. Z toho důvodu byla nakonec pro přístup k práci využita teorie nového institucionalismu, konkrétně jeho historické větve.

Práce se zaměřuje na kondicionalitu dobrých sousedských vztahů, především pak na její vývoj v historii rozšiřování Evropské unie a na důvody, které EU vedly k tomu tento princip coby podmínku pro členství v EU zavést. Právě tento důvod a vidina práce coby představení vývojové linky změny kondicionality vedou ke zvolení konkrétní formy nového institucionalismu, a to toho historického. Princip dobrých sousedských vztahů se vztahuje primárně na státy západního Balkánu, v jejichž případě je historie vzájemných vztahů a hraničních problémů jako taková taktéž velmi podstatným aspektem.

(Nový) historický institucionalismus

Jak už z názvu tohoto směru vyplývá, důležitou roli hrají instituce, v tomto případě unijní instituce, které mohou podle historických institucionalistů získat značnou autonomii a nemusí sloužit vždy zájmům členských států (KRATOCHVÍL 2008), a mezinárodní soudy. Podle Kratochvíla je také důležité zmínit, že *„státy neoperují v časovém vzduchoprázdnu, ale ve světě, který je utvářen předchozím chováním aktérů“* (KRATOCHVÍL 2008: 139). V případě principu „dobrého sousedství“ můžeme sledovat vývojovou linku přístupu unijních institucí k politice rozšiřování, která se v průběhu jejího vývoje mění. Po vstupu Chorvatska do EU, jehož přístup se dlouho snažilo blokovat sousední Slovinsko, přistoupila Evropská komise ke změně politiky rozšiřování a stanovila nové podmínky pro nově kandidující země. Bilaterální spory musejí mít kandidáti na členství v EU vyřešené už před samotným vstupem, aby tyto problémy následně netransportovali do unijního prostředí. K tomuto rozhodnutí se ale neuchýlily přímo členské státy, nýbrž právě Komise, tedy na státech nezávislý orgán reprezentující zájmy Unie jako takové. V teorii historického institucionalismu hrají zásadní roli ideje EU a jejich historická proměna.

Jak uvedl ve své práci z roku 1998 Paul Pierson, teorie historického institucionalismu je historická, protože uznává, že politický vývoj musí být vnímán jako stále se měnící proces, který se v průběhu času vyvíjí (PIERSON 1998 citované v BULMER 2009: 308). Pokud dáme kondicionalitu členství v EU do rovnice s touto částí definice historického institucionalismu, zjistíme, že právě i kondicionalita se odvíjí od nejrůznějších faktorů a především to, že se v čase mění. Právě proto může přístup historického institucionalismus nabídnout pro zkoumaný problém vhodné teoretické zázemí. Paul Pierson společně s Thedou Skocpol ve své práci jako základní charakteristiky historického institucionalismu také uvádějí, že tento přístup adresuje velká témata která kromě zájmu expertů přitahují i pozornost veřejnosti (PIERSON, SKOCPOL 2002: 3, 12). Přístup podle nich dále *„bere čas vážně“* a analyzuje dění v širokém kontextu a vývoji spíše než by se soustředil na vývoj pouze jedné instituce nebo procesu. I tato kritéria se tato práce pokouší naplnit, a to tím, že nesleduje pouze kondicionalitu a její proměnu, ale soustředí se i na to, co ovlivnilo její změnu, co motivovalo Evropskou komisi k přidání kritéria vyřešení hraničních sporů apod.

Pakliže chceme zkoumat konkrétní kondicionalitu principu „dobrého sousedství“, je pro nás zásadní analýza jejího vývoje a zkoumání kroků Evropské komise, které vedly k její proměně. Důležitou roli hraje ale předcházející vývoj, což dokazuje právě vztah mezi Slovinskem a Chorvatskem. Slovinsko sice přestalo blokovat členství Chorvatska v EU, jejich bilaterální hraniční problém se ale přenesl na půdu Unie, kdy je mezi jinak kooperujícími státy stále nestabilní půda právě v oblasti vymezení hranice mezi nimi. Tento problém pak může komplikovat vzájemné vztah obou zemí, které jsou nyní již součástí Unie. I přes to, že princip „dobrého sousedství“ je v oficiálních dokumentech EK popsán velice vágně a jeho vymahatelnost je jen těžko dosažitelná, je právě Komise zásadním aktérem těchto politik. I proto postupuje tato práce v souladu s teorií historického institucionalismu, kdy zkoumá především rozhodnutí a kroky Komise a až poté reakce či politiky jednotlivých členských států. V souladu s touto teorií ale práce přímo nepotlačuje roli jednotlivých členů, protože i státy jsou v případě politiky rozšiřování stále důležitými aktéry. I přes to, že je práce poměrně „komiso-centrická“, zkoumá rozhodnutí Komise v širším kontextu, v realitě a historickém vývoji, což právě teorie historického institucionalismu umožňuje.

Jelikož se tato práce zabývá konkrétním aspektem politiky rozšiřování a ne touto politikou jako celkem, je pro ni důležité soustředit se právě na roli Evropské komise coby instituce. Práce zkoumá její rozhodnutí a to, co vedlo ke změně jejích politik v oblasti rozšiřování EU. I v případě, že bychom nahlíželi na politiku rozšiřovaní jako celek, jsou

jednotlivé státy klíčovými aktéry při finálním rozhodnutí. V přístupových jednání kandidující země sice jednají s ministry a zástupci vlád členských zemí EU, kandidující země ale musí splňovat podmínky stanovené v základních smlouvách EU a být schopná naplnit *acquis communautaire,* které můžeme považovat také *de facto* za instituci, respektive institucionální rámec. Vzhledem k tomu, že tato práce zkoumá vývoj a změnu v přístupu ke kondicionalitě principu „dobrého sousedství", je role institucí pro samotný výzkum zásadní, jelikož právě instituce či jejich rozhodnutí ovlivňuje budoucí rozšiřování EU.

Jak podotýkají Bulmer a Burch, historický institucionalismus se nesoustředí pouze na určení typu a stupně změny (politiky, kritérií, chování apod.), ale také na na zkoumání „klíčových momentů", které ke změnám vedly nebo byly pro změny příležitostí (BULMER, BURCH 1998: 605). V případě této práce je tímto momentem vstup Chorvatska do EU, se kterým se do Unie integroval i jeho spor se sousedním Slovinskem. Právě tato skutečnost totiž odstartovala proměnu kondicionality pro země západního Balkánu.

3. Metodologie

Práce se opírá o kvalitativní empirický výzkum. Ten v základní lince pozoruje změnu kondicionality EU a analyzuje její vývoj. Vychází z historického institucionalismu, na jehož základě zkoumá jednání Evropské komise a její normy coby instituce. Historicky se zaměřuje na vývoj kondicionality v čase a na to, jak přistoupení některých zemí ovlivnilo podmínky pro přistoupení dalších. Základním časovým mezníkem je přistoupení Chorvatska do EU v roce 2013 a změna podmínek vstupu po tomto rozšíření. Za tímto účelem práce analyzuje právní dokumenty (především ty spojené s integrací zemí západního Balkánu), využívá také diskurzivní analýzu prohlášení unijních institucí a orgánů. Hlavním zdrojem jsou pak strategie Evropské komise pro rozšiřování, jejichž analýzou můžeme pozorovat změny, které v případě kondicionality Evropská komise přijala.

V souvislosti s přistoupením Chorvatska do Unie můžeme pozorovat řadu zajímavých jevů spojených s budoucí integrací. Tato práce se soustředí na dva konkrétní, a to na odstup EU od řešení bilaterálních sporů mezi kandidujícím a členským státem a na zpřísnění podmínek pro vstup nových zemí do EU. Tyto jevy práce přibližuje využitím diskurzivní analýzy a zkoumáním institucí EU, především Evropské komise a jejích norem či rozhodnutí. Díky této analýze může text práce následně vysvětlit změnu kondicionality EU a důvody, které k ní orgány EU vedly.

V poslední části práce využívá komparativní metodu k analýze rozdílných podmínek pro přistoupení Chorvatska a dalších zemí Balkánu, které se na své členství teprve připravují. Tato část práce má čtenáři přiblížit, kdy a proč došlo ke změnám vstupních podmínek a srovnávací postup se zde pro tento cíl nabízí.

Primárním analyzovaným aktérem celé práce je Evropská komise. Její kroky a rozhodnutí nicméně vychází z předchozích zkušeností, proto se výzkum nevyhne ani analýze některých členských či kandidujících zemí, jejich vzájemných vztahů a bilaterálních sporů. Tito aktéři mají totiž vliv na sebe navzájem, stejně tak mají ale vliv na budoucí podobu kondicionality, respektive dosavadní historické zkušenosti z rozšiřování EU ovlivňují tuto politiku v současnosti. Stejně tak dochází i k analýze některých dokumentů Rady EU, práce reflektuje také řadu poznatků jiných autorů, kteří se tématu již dříve věnovali.

4. Rámec výzkumu a výzkumná otázka

Tato práce zkoumá změnu unijní politiky rozšiřování v případě regionu západního Balkánu. Snaží se zdůvodnit, proč ke změně politiky došlo, za klíčový aspekt v této změně práce považuje problematické přistoupení Chorvatska a hraniční spor mezi Chorvatskem a Slovinskem, který trval i po vstupu Chorvatska do EU, i když dle původních představ EU měl být vyřešen. Hlavními zkoumanými aktéry jsou evropské instituce, konkrétně Evropská komise a její rozhodování. Práce odpovídá na otázku, proč EU změnila pro země západního Balkánu kondicionalitu. Tato otázka slouží jako nástroj k odpovězení hlavní výzkumné otázky, která zní:

Proč se EU zapojuje méně do řešení bilaterálních sporů kandidujících zemí, zatímco klade větší důraz na jejich ukončení před vstupem do EU?

Aplikace teorie historického institucionalismu

Z výzkumné otázky vyplývá, že tato práce na EU a její instituce nahlíží jako na normativní sílu. Za termínem EU se skrývá organizace samotná, především pak ale její jednotliví aktéři, kterými jsou v tomto případě unijní instituce. I samotné normy a pravidla jsou v tomto textu považovány za instituce, a to z pohledu teorie, která právě instituce a jejich vývoj či kroky v průběhu historie sleduje.

Konkrétními institucemi jsou pro účel této práce vybrány Evropská komise (EK), její komunikace vůči dalším institucím, oficiální dokumenty EK, stejně tak i prohlášení její jako celku či jejích jednotlivých zástupců. V další řadě jsou to pak právě normy, kterými Evropská komise upravuje kondicionalitu pro země západního Balkánu. Historický aspekt této větve nového institucionalismu nabízí pohled na souvislosti a okolnosti, které v (nedávné) historii vedly k proměně kondicionality.

Evropská unie za sebou má již řadu rozšíření, z nichž to nejrozsáhlejší se uskutečnilo v roce 2004. S postupným rozšiřováním se může EU jistě poučovat a zlepšovat v přístupových jednáních či v úpravě vstupní kondicionality, každé z rozšíření s sebou nese však jistá specifika. Může to být právě počet nově přijatých členů, vyjednané výjimky nových členů nebo skepse jiných členských států vůči nově příchozím. Poslednímu zmíněnému bude nejspíš korunovat Francie, která historicky dvakrát vetovala vstup Velké Británie, v roce 2002 pak Francouzi patřili k největším odpůrcům dalšího rozšíření (PERROTINO, TOMALOVÁ 2007: 26). Jak ale ukazuje případ Dánska, nejsou to vždy jen nové členské země či kandidáti na členství, kdo se musí přizpůsobovat podmínkám stanoveným EU. Právě Dánsku se totiž podařilo několikrát dosáhnout toho, že se celá Unie musela přizpůsobit jemu (HOŘEJŠOVÁ 2007: 119). I přes to, že se kondicionalita historicky vyvíjí a může se měnit i na základě poučení EU z předchozích vln rozšíření, je jen těžko představitelné, že by Unie objevila tak univerzální kombinaci podmínek a přístupu k jednání, kterou by mohla aplikovat ve všech případech rozšiřování EU totožně. Pohled na historický vývoj a změnu kondicionality nicméně především s využitím teorie historického institucionalismu nabízí nástroje k zodpovězení řady otázek.

K zodpovězení výzkumné otázky této práce slouží na základě zmíněné teorie kromě odborné literatury také oficiální dokumenty EU, především pak normy a dokumenty Evropské komise. S využitím historického institucionalismu můžeme sledovat kroky Evropské komise coby hlavního aktéra a reprezentanta organizace jako takové. Na základě aplikování této teorie se pak nabízejí dvě základní hypotézy k zodpovězení výzkumné otázky této práce.

H1: EU změnila podmínky členství pro země ZB, protože neumí být efektivní mediátor.

H2: EU klade důraz na vyřešení sporů před vstupem státu do EU, protože se obává, že dojde k narušení stability uvnitř samotné Unie.

Obě zmíněné hypotézy nahlížejí na EU rovněž jako na normativní moc. K potvrzení a okomentování zmíněných hypotéz je zapotřebí sledovat chování Evropské komise a EU jako takové, což opět umožňuje historický institucionalismus. Zda EU umí či neumí být efektivní mediátor můžeme zjistit nahlédnutím na několik historických sporů, které se EU v roli mediátora pokusila vyřešit. To, že EU tíhne spíše k doporučením a řešení sporů přenechává na nezávislých arbitrech pak musí potvrdit přímo chování samotné EU a její dokumenty, které mohou například rozhodnutí nezávislého arbitra doporučit. To, že EU požaduje vyřešení hraničních sporů ještě před vstupem nových zemí do organizace, musí být opět zdůvodněno samotnou Unií, konkrétně Evropskou komisí, která se úpravě kondicionality věnuje.

Obě zmíněné hypotézy nahlížejí na jednání EU jako na jednání organizace jako takové. Role jednotlivých států či reprezentantů národních států v EU není pro tuto práci díky využití historického institucionalismu podstatná. Důležité jsou v důsledku aplikace této teorie právě kroky institucí. Výsledek této práce může poukázat mimo jiné také na to, že to nemusí být vždy členské země, které komplikují přijetí nových členů (veto), ale právě i kondicionalita samotná, která se s postupným zpřísňováním může stát pro řadu kandidátů nedosažitelnější, čímž se rozšíření EU zpomalí.

Historický institucionalismus svojí podstatou navrhuje zodpovězení výzkumné otázky v jednoduché podobě: EU nedokáže efektivně řešit spory mezi kandidujícími zeměmi, a proto využívá své normativní síly, aby problémy vyřešily země samy ještě před vstupem do EU. V této stručné odpovědi můžeme vidět, že na základě aplikace zvolené teorie hraje EU coby instituce hlavní roli a její normy a pravidla tuto její roli podporují a posilují. Jedná se tedy o využití institucí k tomu, aby EU dosáhla stabilnějšího prostředí uvnitř sebe sama. Takové řešení Evropské unii také poskytuje kromě větší stability více prostoru na řešení svých agent, jelikož nemusí „ztrácet čas“ řešením sporů mezi členskými zeměmi. Pakliže by takové spory měla Unie řešit, bylo by to pro ni daleko náročnější než požadovat po kandidujících zemích splnění určitých podmínek.

Jak přesně nahlíží tato práce na roli EU a jejích institucí včetně norem a pravidel v řešení bilaterálních hraničních sporů představuje následující krátká podkapitola věnovaná struktuře práce.

5. Struktura práce

Následující text je rozdělen do několika kapitol, které by svým obsahem a vzájemnou návaznost měly čtenáři pomoci nahlédnout do komplexní problematiky kondicionality a rozšiřování EU o země západního Balkánu. Na základě jednotlivých kapitol či jejich kombinace by pak měly z práce vykrystalizovat také závěry, které ověří platnost zmíněných hypotéz.

První kapitola stručně představuje změnu kondicionality pro země západního Balkánu, se kterou přišla Evropská komise v roce 2018. Právě zde hraje důležitou roli pochopení principu *good neighborhood.* Jelikož tato změna vychází z předtím řešeného hraničního sporu mezi Slovinskem a Chorvatskem, přibližuje text krátce i tuto problematiku ve své druhé kapitole, která se věnuje právě tomuto sporu. K dodání širšího kontextu pro region celého západního Balkánu pracuje práce s regionem jako takovým a ve své třetí kapitole proto přibližuje reálie dnešního Balkánu a ukazuje, jaké množství hraničních sporů je v regionu ještě potřeba vyřešit. Kapitola také upozorňuje na to, že se rozhodně nejedná pouze o hraniční spory, které mezi sebou státy v tomto regionu vedou. Stejně tak i krátce představuje angažmá Unie v některých z těchto problémů.

Pátá kapitola navazuje na tuto problematiku a zaměřuje se na roli EU coby mediátora v širším měřítku. Kapitola osvětluje významné mezistátní spory, které se Unie snažila mediovat, ať už přímo v Evropě nebo ve vzdálenějším perimetru. Text se nesoustředí na to, jakým způsobem EU jednala, ale na to, jaká byla úspěšnost jejího jednání při konečném řešení sporu. Tyto mediace práci opět přiblíží k výchozímu tématu, kterým je slovinsko-chorvatský spor, v němž EU nebyla úspěšným mediátorem, a který tak integrovala.

V šesté kapitole pak práce objasňuje důvody, ze kterých nechce EU hraniční či jiné spory mezi státy integrovat. Hlavními aspekty jsou samotná stabilita a kredibilita EU, dále se text ale zaměřuje na pravidla Schengenského prostoru a roli hranic, které mohou EU také motivovat k vyššímu zájmu o bezproblémové hraniční linie. Na základě těchto kapitol představuje práce v poslední závěrečné kapitole odpovědi na to, proč se EU méně zapojuje přímo do řešení sporů, ale klade větší důraz na jejich ukončení a mírové vyřešení.

6. Změna kondicionality pro země západního Balkánu

Podle Smlouvy o EU se může stát členským státem jakýkoliv evropský stát, který zastává hodnoty společenství (Smlouva o EU, čl. 49). K této řekněme základní podmínce se

ale postupem času přidaly další. Zásadním zlomem jsou kodaňská kritéria z roku 1993, které musí kandidující země splnit, aby se mohla stát plnohodnotným členem (RANGELOV 2006: 366). Jednání mezi EU a kandidáty probíhá na mnoha úrovních, otevírá se několik desítek kapitol, o kterých se detailně diskutuje, a až když jsou úspěšně uzavřeny může se stát nominant skutečným členem Unie. *„Proces rozšiřování je ale ve smlouvách EU jen velmi vágně usazen, což omezuje přehlednost unijních podmínek pro členství“* (KMEZIĆ 2019: 104).

Někteří autoři označují proces rozšiřování EU za jednu z jejích nejdůležitějších politik (MORAVCSIK, VACHUDOVA 2003: 2). Unie tím totiž rozšiřuje své pole působnosti, což jde ruku v ruce s šířením základních přesvědčení a hodnot, tedy že státy a národy by vedle sebe měly žít v míru a Evropu udržet po rozpadu bipolárního světa jednotnou a demokratickou. Tento cíl a prapůvodní záměr otců zakladatelů ale vyžaduje trpělivost ze strany členských i třetích zemí a individuální přístup ke všem státům, které se o členství v organizaci ucházejí. Každé kolo rozšiřování pak může Unii také nabídnout zkušenosti a možnost poučit se z možných pochybení pro další vlny rozšiřování.

V případě zemí západního Balkánu je pak individuální přístup a trpělivost o to důležitější, jelikož se jedná o region s krvavou historií v podobě etnických sporů, které zcela neutichly ani dnes, signifikantní byly ale v období devadesátých let a válek spojených s rozpadem Jugoslávie. Potřebu specifického přístupu k jednotlivým regionům sousedícím s EU si její představitelé dobře uvědomují. Už v roce 1999 totiž vzniklo speciální partnerství mezi EU a zeměmi západního Balkánu. Jeho záměrem bylo pomoci nástupnickým zemím bývalé Jugoslávie s přechodem k demokratickému zřízení, postupné liberalizaci ekonomiky, přechodu k tržnímu hospodářství a integrací společného trhu. Mechanismus, který měl Unii umožnit bližší spolupráci se státy západního Balkánu a podporu těchto zemí v přípravě na splnění podmínek pro členství v EU nesl název Stabilizační a asociační proces (SAP) (PIPPAN 2004).

SAP vytvořil vazby mezi EU a každou ze zemí západního Balkánu, což podpořilo skutečně individuální přístup k jednotlivým státům. Na začátku 21. století už byla zřízení těchto zemí podle EU demokratická, cílem SAPu proto bylo je v tomto stavu podpořit a pomoci jim přejít na společnou standardizaci jak v lidskoprávní, tak ekonomické a politické oblasti. Kromě individuálního přístupu se ale snažil tento proces alespoň podle zprávy Evropské komise podpořit regionální spolupráci zemí západního Balkánu. Ruku v ruce se procesem SAP šla i finanční podpora, tzv. CARDS.

Už v roce 2002 označila Evropská komise spolupráci jako úspěšnou s viditelnými výsledky. Státy západního Balkánu byly podle její zprávy stabilnější a zapojovaly se do ekonomických a politických reforem v souladu s unijními pravidly (COM(2002) 163). Zpráva Komise ale také podotýká, že na základě dosavadních zkušeností je možné poučit se pro další prohlubování spolupráce s regionem. Za prvé je podle Evropské komise potřeba přistupovat k zemím západního Balkánu individuálně a podle jejich potřeb. Za druhé nutnost balancovat stabilizační a asociační prvky spolupráce s jednotlivými státy. Evropská komise ve zprávě také zmiňuje řadu výzev, které vzájemnou spolupráci ještě čekají. Od stále slabého demokratického zřízení zemí západního Balkánu, přes chudobu, až po nutnost regionální spolupráce k řešení problematiky migrace a vysídlených osob (Ibid).

EU vůči zemím západního Balkánu nemá ale pouze roli dobrého pomocníka, ale také normativního strážce vlastních zájmů. Spolupráci s regionem Unie podporuje a sama v ní doufá, kromě poskytování financí či odborníků možným budoucím členům ale předkládá soubor požadavků, bez jejichž splnění se kýžené členství v EU jen těžko stane realitou. Kondicionalita a působení EU bývají prezentovány jako „síla pro dobro“ s vírou, že pakliže budou státy v unijním sousedství demokratického zřízení a budou spolu mírově vycházet, je menší pravděpodobnost, že mezi nimi dojde ke konfliktům. Unijní aktéři také často využívají proces rozšiřování k vyvíjení nepřímého tlaku na kandidující země k vyřešení bilaterálních sporů (PACE 2007: 1046, 1056).

SAP a jeho pozdější verze a úpravy zdůrazňují ještě podstatu mezinárodního práva. I přes jeho nevymahatelnost se součástí kondicionality stala také povinnost balkánských zemí respektovat mezinárodní právo a spolupracovat s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii (ICTY) (například PIPPAN 2004, RANGELOV 2006). Na tuto skutečnost můžeme nahlížet ze dvou úhlů. Ten naivnější pohled nabízí vysvětlení, že EU zmiňuje nutnost respektování mezinárodního práva a verdiktu tribunálu v Haagu, aby tím posílila roli Tribunálu a donutila země západního Balkánu s ním spolupracovat. Daleko realističtější je ale pohled na EU coby na sílu, která má jako svůj hlavní nástroj kondicionalitu jako takovou, ale nedisponuje konkrétními nástroji pro řešení zločinů v třetích zemích. Právě kladení důrazu na respektování verdiktů ICTY a na spolupráci s ním může Evropské unii sloužit jako prostředek k vymáhání práva, který ona sama postrádá. Právě na základě požadované spolupráce třetích zemí západního Balkánu s haagským tribunálem můžeme pozorovat, že EU není silou, která dokáže vymáhat právo za svými hranicemi. Tato skutečnost pak dělá z kondicionality skutečně jeden z nejsilnějších unijních

nástrojů. O jejím vývoji v 90. letech píší více například ANASTASAKIS a BECHEV (2003) nebo PIPPAN (2004).

Vstupní kondicionalita je pro země západního Balkánu mnohem striktnější, než byla pro členy vstoupivší před nimi (Bulharsko a Rumunsko v roce 2007, východní rozšíření 2004) (ZHELYAZKOVA et al. 2019: 24). Právě přistoupení Bulharska a Rumunska do EU v roce 2007 coby prvních balkánských zemí po slovinském členství od roku 2004 zanechalo Evropské unii poučení, že vliv EU a vymáhání podmínek je mnohem efektivnější před vstupem nové země do Unie než po něm (VACHUDOVA 2009: 44). Kondicionalita pro země západního Balkánu se tak začala výrazně proměňovat právě po vstupu prvních balkánských zemí.

Ve své strategii pro rozšiřování v letech 2006–2007 už Evropská komise počítá s členstvím Bulharska a Rumunska, jehož potvrzení je už jen v podstatě formalitou. Zdrženlivěji už ale zpráva Komise mluví o dalším rozšiřováním. EK jednoznačně potvrzuje své závazky vůči zemím západního Balkánu a Turecku a zdůrazňuje, že chce na společném partnerství nadále pracovat. Zároveň Komise ale prezentuje značný respekt k poměrně rychlému tempu rozšiřování Unie a podotýká, že tempo přijetí nových členů by mohlo být volnější, aniž by tedy došlo k přerušení stávajících závazků. Závazky nové – vazby s dalšími zeměmi aspirujícími na členství v EU – ale zatím spouštět nechtěla (COM(2006) 649). Právě zde můžeme pozorovat poprvé to, co literatura nazývá *enlargement fatigue*.

Sama Komise uvádí, že při úpravě formy přístupových jednání vycházela z poučení z velkého rozšíření. Ve své strategii pro roky 2006–2007 uvádí jako nový nástroj tzv. benchmarky. Jedná se o jisté pobídky, které mají kandidujícím členům pomoci dosáhnout společných unijních standardů. Unii jako takové ale umožňují znovu otevřít ty kapitoly přístupových jednání, které již byly uzavřeny, a to v případě, že kandidující země přestane splňovat nutné podmínky. V praxi tak mohou EU sloužit jako jakési opěrné a jasně definované body, se kterými mohou být kandidující země a jejich zřízení srovnávány. Ve své nové strategii představila Evropská komise také nový finanční nástroj na podporu kandidujících států – Nástroj předvstupní pomoci (IPA). Kromě toho zmínila také nutnost regionální spolupráce všech zemí v regionu.

Ještě striktnější se dbání na kondicionalitu stalo pro země západního Balkánu po přijetí nové unijní strategie pro rozšiřování v roce 2012, kdy Evropská komise představila tzv. nový přístup (ZHELYAZKOVA et al. 2019: 24). Podstatou nového přístupu Evropské komise k přístupovým jednáním je otevření kapitol věnujících se právním aspektům,

základním právům, spravedlnosti a vnitřním záležitostem už na začátku přístupových jednání. Tyto oblasti by navíc měly zůstat otevřené během celého přístupového procesu a Komise by se k nim měla pravidelně vyjadřovat (COM(2011) 666).

Zvláštní zmínka patří v této unijní strategii také bilaterálním sporům mezi kandidujícími zeměmi. Jelikož dokument vzniknul v době, kdy už bylo chorvatské přistoupení do Unie potvrzené, vychází Evropská komise právě ze zkušenosti při řešení bilaterálního hraničního sporu mezi Slovinskem a Chorvatskem. Evropská komise ve své strategii pro roky 2011–2012 klade důraz nejen hraniční spory mezi zeměmi západního Balkánu a podotýká, že byť jsou dědictvím minulosti a je třeba k nim přistupovat s respektem, měly by se obě strany sporu snažit o jeho vyřešení co nejdříve. Sama Evropská unie byla v té době již poučená právě řešením slovinsko-chorvatského sporu, kde jako mediátor selhala. Proto i ve své strategii zdůrazňuje, že státy západního Balkánu se mohou při řešení sporu obrátit například na Mezinárodní soudní dvůr v Haagu. Právě slovinsko-chorvatský spor v tuto chvíli udává jako příklad dobrého řešení bilaterálních problémů. Podle Komise je slovinsko-chorvatská dohoda o arbitráži důkazem toho, že vzájemné spory lze řešit v duchu principu dobrého sousedství (COM(2010) 660). V jejím důsledku se také mohlo Chorvatsko stát členem EU, jelikož Komise předpokládala, že díky arbitráži dojde k vyřešení a ukončení hraničního sporu. To ale její představitelé ještě netušili, jak se samotná arbitráž bude vyvíjet, a že k vyřešení dlouholetého hraničního problému tak snadno nedojde. O tom, jaký zlom pro kondicionalitu pro země západního Balkánu přineslo nevyřešení chorvatsko-slovinského sporu, pojednává následující kapitola. Vzhledem k tomu, že k rozhodnutí arbitra došlo ale až v roce 2017, představují následující odstavce ještě předcházející vývoj kondicionality.

Strategie rozšiřování pro roky 2013–2014 připomněla dvacetileté výročí Kodaňských kritérií i nový přístup předcházející strategie, který klade důraz na principy a fungování právního státu coby základního předpokladu pro členství v EU. Jako zásadní zmiňuje Evropská komise také potřebu obnovit snahu o řešení bilaterálních sporů a regionální spolupráci mezi zeměmi západního Balkánu. Tyto aspekty zastřešuje označením dobré sousedské vztahy. Kromě politických a demokratických podmínek klade Evropská komise v své strategii důraz na ekonomickou podporu regionu a nutnost vytvořit stabilní tržní prostředí. Podle EK se totiž zatím nevyskytovalo v žádném státě západního Balkánu, který aspiruje na členství v EU. V souvislosti s finanční podporou zavedla od roku 2014 Evropská unie druhou verzi finančního nástroje IPA. Ve své zprávě Komise také

zdůrazňuje, že členství je založené na striktní a spravedlivé kondicionalitě, kdy přiblížení se ke vstupu do EU záleží na snaze samotných jednotlivých kandidátských zemí (COM(2013) 700).

V následující strategii pro rozšiřování z roku 2015 hrají v případě regionu západního Balkánu nemalou roli vzájemné bilaterální spory. Evropská komise připomíná citlivé dědictví rozpadu Jugoslávie, můžeme ale poměrně snadno pozorovat nevůli Evropské unie aktivně řešit. Ve své strategii totiž Komise apeluje na jednotlivé balkánské země, aby své spory řešily co nejdříve, aby je řešily mezi sebou a v případě potřeby se obrátily na nezávislého arbitra (COM(2015) 611). Komise tak jasně poukazuje na skutečnost, že EU má svůj soubor podmínek, které musí kandidující země splnit pro členství v EU. V jejich plnění se Unie snaží být nápomocná, jde-li ale o rozřešení tak zásadních otázek, jako jsou bilaterální spory, ustoupila EU ze své aktivní role a stává se jakýmsi pravidelným apelem, který státům západního Balkánů připomíná, že své vzájemné problémy musí řešit. Evropská unie začala v průběhu let uplynulých od velkého rozšíření v roce 2004 klást na potenciální kandidáty stále větší požadavky a začala zdůrazňovat podstatu někdy těžko uchopitelného konceptu právního státu (BIEBER 2019: 238).

O rok později neprezentovala Komise přímo strategii rozšiřování, ale pouze sdělení o dalším rozšiřování. V této zprávě se EK věnuje převážně Turecku a spolupráci s ním (COM(2016) 715). Evropa je v této době už několik let ovlivněna válkou v Sýrii, v jejímž důsledku Evropu zasáhla také migrační krize. Při jejím řešení se stalo právě Turecko klíčovým partnerem Unie. S Tureckem nicméně souvisí i unijní apel na princip dobrého sousedství, a to kvůli vztahům mezi Tureckem a Kyprem. Kondicionalita pro země západního Balkánu se v tuto chvíli nezměnila. V roce 2017 rozhodl Stálý rozhodčí soud v Haagu o vyřešení hraničního sporu mezi Chorvatskem a Slovinskem. Proč bylo právě toto rozhodnutí, respektive jeho následné aplikování, zásadním důvodem ke změně kondicionality, představuje následující kapitola.

7. Slovinsko-chorvatský spor: bod zlomu pro kondicionalitu pro země západního Balkánu

Proč ztroskotala arbitráž mezi Slovinskem a Chorvatskem

Jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, dohoda o arbitráži podepsaná slovinskými a chorvatskými zástupci v roce 2011 vzbudila v představitelích Evropské komise naději, že

balkánské země mající mezi sebou spory dojdou postupně k jejich poklidnému vyřešení, například prostřednictvím nezávislého arbitra. Zatímco v roce 2012 dávala dohodu o arbitráži mezi Slovinskem a Chorvatskem za ukázkový příklad řešení bilaterálních problémů, během následujících let museli představitelé EU s nevolí sledovat, jak arbitráž skutečně probíhá.

Tribunál zasedal, obě strany předložily své návrhy na řešení sporu a své požadavky. Nejen, že se obě strany sporu nepotkaly ve svých navrhovaných řešeních, lišil se navíc i jejich výklad některých částí Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS). To by samo o sobě ale nemělo být zásadním problémem pro postup arbitráže – konečné rozhodnutí mělo ostatně padnout z úst několika nezávislých arbitrů (LIPSKÁ 2020 (A): 27). Skutečný problém ale nastal v roce 2015, kdy na veřejnost vešly odposlechy slovinské strany, které zachycují reprezentantku slovinské vlády a rozhodce nominovaného slovinskou stranu. Z odposlechů je zřejmé, že se nejedná pouze o běžnou komunikaci mezi rozhodcem a jednou ze stran sporu, k čemuž by docházet nemělo, ale že se oba aktéři vyjadřují přímo k postupu arbitráže, k možným řešením a k tomu, co bude pro Slovinsko nejvýhodnější (VELJKOVIĆ 2015). Ještě v den zveřejnění těchto odposlechů chorvatským deníkem na ně reagovala chorvatská ministryně zahraničních věcí Vesna Pusićová, která dále také uvedla, že Chorvatsko zvažuje také ukončení arbitráže (MILEKIC 2015). Pro chorvatskou stranu bylo zveřejnění odposlechů impulsem k určité apatii a neochotě se nadále podílet na arbitráži či jiné formě řešení hraničního sporu se Slovinskem. Důvěryhodnost Slovinců v této arbitráži bezpochyby klesla a renomovaný právník, slovinský rozhodce, si tak na sklonku své kariéry přivodil nemalou ostudu (LIPSKÁ 2020 (B)).

Celá kauza odposlechů za sebou nechala apatické Chorvatsko, zostuzené Slovinsko a bezpochyby zneklidněnou Evropskou unii nebo přinejmenším Evropskou komisi. Ta totiž mohla pozorovat, jak se jí její strategie apelu na země západního Balkánu vyřešit bilaterální spory postupně rozpadá před očima jako domeček z karet. Slovinsko-chorvatská arbitráž, která měla být průkopníkem této strategie, se najednou stala důkazem pravého opaku – tedy, že apel na klidné vyřešení bilaterálních sporů nestačí. V tuto chvíli už bylo ale i Chorvatsko členem Evropské unie. Ze sporu, jehož řešení až do zveřejnění odposlechů už konečně běželo hladce, se stal nejen opět vyostřený spor, ale navíc také spor uvnitř samotné Evropské unie.

Mohlo by se zdát, že celá arbitráž je již pohřbena a spor zůstane bez řešení. Slovinský rozhodce kvůli svému pochybení rezignoval, slovinská strana nevyužila své možnosti

nominovat soudce nového, aby zajistila důvěryhodnost celého arbitru. Rezignoval i chorvatský rozhodce, čímž dala země jasně najevo, že s pokračováním arbitráže nesouhlasí. Podle dohody o arbitráži pak nové dva rozhodce vybral předseda arbitrážního tribunálu a řízení pokračovalo. Slovinci apelovali na nutnost vyřešení sporu, Chorvaté se dalších slyšení již neúčastnili, aby demonstrovali své odhodlání v arbitráži nepokračovat. (LIPSKÁ 2020 (A): 33).

Jaké scénáře v tuto chvíli chystala Evropská komise můžeme jen těžko odhadovat. Předchozí kapitola poukázala na strategii rozšiřování v roku 2015, ve které se do jisté míry odrazilo i dění ohledně slovinsko-chorvatské arbitráže. Komise apeluje na řešení bilaterálních sporů co nejdříve, podotýká také, že tyto spory by neměly být překážkou pro členství v EU. Ani při sledování komplikací ve spojení se slovinsko-chorvatským hraničním sporem a jeho řešením se v tuto chvíli Komise ještě nerozhodla podmínit členství v Unii jasným řešením bilaterálních sporů. Z její strategie je ale patrné, že Komisi situace v Haagu znejistila.

Arbitráž pokračovala i přes okázalý bojkot či lhostejnost chorvatské strany. Konečné rozhodnutí soudního tribunálu padlo v roce 2017, a to v podobě, která se blížila spíše slovinským návrhům a představám (Stálý rozhodčí soud v Haagu 2017). U slovinské strany to vyvolalo radostné momenty, které byly však okyselené ostudou v důsledku uniklých odposlechů. Více než samotná ostuda ale radost z vyřešení sporu oslabovala skutečnost, že chorvatská strana stále trvala na svém – tedy, že rozhodnutí se jí netýká a nebude se jím řídit. Evropská komise už v této době nejspíš promýšlela, jak se z trpké zkušenosti poučit a zabránit podobnému dění v budoucnosti. Veřejně reagovala prostřednictvím svého místopředsedy Franse Timmermanse, který uvedl, že Evropská komise očekává, že obě strany budou rozhodnutí tribunálu implementovat (VLAŠIĆ 2017).

Kondicionalita pro země západního Balkánu byla v této chvíli už řadu let bez výrazné změny. Ve zprávách Evropské komise se čas od času objevila nějaká doporučení nebo již zmíněné apely na řešení bilaterálních sporů. Nic z toho ale nebylo striktně definovaným pravidlem, podmínkou, kterou by bylo možné jednoduše zkontrolovat a vyhodnotit, zda je splněna, či nikoliv. Vymahatelnost kondicionality a její kontrola bývá často velice vágní a náročná. Problém slovinsko-chorvatské hranice, který se stal integrovaným problémem uvnitř Unie, ale přiměl Komisi k reakci a skutečné změně kondicionality do podoby, kdy bude možné jasně vyhodnotit, zda je podmínka bilaterálních sporů splněna či nikoliv.

Bod zlomu a změna kondicionality

Ve své strategii rozšiřování z roku 2018 totiž EK stanovuje, že bilaterální spory musí být konečně vyřešeny ještě před členstvím v Evropské unii. A to, zda je spor vyřešen či nikoliv, už je přeci jen uchopitelnější a snadněji ověřitelná podmínka. Zatímco v případě slovinsko-chorvatského sporu stačil podpis dohody o arbitráži k tomu, aby se Chorvatsko stalo novým členem Unie, v případě dalších zemí v regionu už to tak snadné nebude. Jak totiž objasnily předcházející odstavce, samotný podpis dohody o vyřešení sporu ve skutečnosti jeho vyřešení nezaručí. K tomuto závěru došla před několika lety i samotný Unie, která proto kondicionalitu pro země západního Balkánu upravila.

V nové strategii pro rozšiřování z roku 2018 se totiž Komise vyjadřuje k bilaterálním sporům mnohem striktněji:

„The EU's enlargement policy must continue to export stability. Therefore the EU cannot and will not import bilateral disputes. They must be solved as a matter of urgency by the responsible parties.“

„Politika rozšiřování EU musí i nadále vyvážet stabilitu. Proto EU nemůže a nebude importovat bilaterální spory. Ty musejí být urychleně řešeny odpovědnými stranami sporů.“

COM(2018) 65

K nutnosti vyřešit bilaterální spory se vyjadřoval už na začátku roku 2018 tehdejší předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker. Z jeho rétoriky můžeme vypozorovat závažnost této podmínky a značný důraz, který Juncker na rozřešení sporů klade. Stejně tak je patrné i to, že vyřešení bilaterálních sporů na Balkáně je podstatnější než co nejdřívější rozšíření Unie o státy západního Balkánu. Z jeho slov můžeme také cítit určitou odtažitost Unie od řešení těchto problémů.

Junckerova slova z ledna 2018 byla:

„Budoucnost rozšiřování EU o země západního Balkánu je v rukou Chorvatska a Slovinska.“

„Není to pouze bilaterální spor, je to problém, který dopadá na celou Unii.“

MAURICE (2018)

Junckerova rétorika potvrzuje trend *enlargement fatigue*, on sám ostatně již v minulosti zmínil, že v době jeho předsednictví EK pravděpodobně k žádnému rozšíření EU nedojde (Ibid). Rok 2018 ale přeci jen znamenal potvrzení stávající spolupráce mezi Evropskou unií a balkánskými zeměmi v oblasti dosažení potřebných standardů ke splnění podmínek členství v EU. Unie byla připravená poskytnout těmto státům pomocnou ruku, která jim pomůže dosáhnout na členství. Hlavním problémem byla ale situace v samotných balkánských zemích. Kromě již zmíněných bilaterálních sporů, které nově vyžadovaly jasné vyřešení, byly země také zmítány elitářstvím a korupcí (VACHUDOVA 2019: 64). Strategie z roku 2018 počítala se sedmiletým horizontem, tedy s tím, že v roce 2025 by se už některé státy západního Balkánu mohly stát členskými státy (COM(2018) 65).

Připomenout zde můžeme skutečnost, že pro Chorvatsko bylo vyřešení sporu klíčové, aby se stalo členem EU – Slovinsko by jej jinak blokovalo. Slovinsko mělo v dohodě o arbitráži vidinu získání sporného území, což jej přimělo přestat členství Chorvatska v EU bojkotovat. Pro Evropskou unii byla pak dohoda o arbitráži náznakem poklidného rozšíření. Jak se ale EU i obě strany sporu poučily, pouze dohoda o arbitráži skutečné vyřešení sporu nezaručuje.

Evropská komise ke změně kondicionality přistoupila až po zveřejnění finálního verdiktu Stálého rozhodčího soudu v Haagu. Její prohlášení, že EU nebude bilaterální spory integrovat, představuje sice již uchopitelnější podmínku, která je snadno ověřitelná, skutečná kondicionalita tohoto rozhodnutí ale není nikde ukotvená či striktně definovaná. V kontrastu s kodaňskými kritérii se tak jakýkoliv apel na dobré sousedské vztahy a vyřešení bilaterálních sporů v jejich duchu může zdát velice vágní. Poučení ze zmíněného slovinsko-chorvatského sporu si ale Unie odnesla ještě před zveřejněním finálního verdiktu tribunálu. Dokazuje to i studie z půdy samotné EU. Studie vznikla v roce 2015, dva roky po vstupu Chorvatska do Unie. Identifikuje tři základní lekce, které si právě z přistoupení Chorvatska Evropská unie odnesla. Jednou z nich je i potřeba řešit bilaterální spory v brzkých fázích procesu přistoupení nového státu (KMEZIĆ 2015).

Kromě apelu na řešení sporů prostřednictvím nezávislého arbitra v případě, že toho nejsou zapojené strany schopné samy, se i v roce 2018 mluvilo o možnosti zapojení

Evropské komise do řešení těchto problémů. Její potenciál zmiňovala poradní skupina pro region Balkánu (DJOLAI, NECHEV 2018). Ta ale také varovala před tím, aby nedošlo k využití vyděračského potenciálu a silnější pozice ze strany členského státu v případě, že by byl spor mezi členským a kandidujícím státem, jak tomu bylo v případě Chorvatska a Slovinska. Samotná Evropská komise ale v květnu 2018 potvrdila, že preferovaným řešením je dialog v rámci dobrých sousedských vztahů mezi oběma stranami sporu. Komise ale opět zdůraznila, že pakliže se to nedaří, měly by se strany bezpodmínečně obrátit na mezinárodního nezávislého arbitra a jeho rozhodnutí respektovat (E-001063/2018(ASW)). Zatímco poradní orgány či odborníci roli Evropské komise přisuzovali určitou váhu a možnost se do řešení sporů zapojit, samotná Komise jasně odkazovala na řešení buď bilaterální dohodou nebo prostřednictvím mezinárodní arbitráže. Mezi lekce, které si EK ze slovinsko-chorvatského sporu odnesla tak můžeme přidat i poučení, že jako mediátor těchto sporů nesklízí velké úspěchy. Podle Kmeziće se navíc do řešení slovinsko-chorvatského sporu zapojila Evropská unie pozdě (KMEZIĆ 2015).

Ve své zprávě z roku 2019 se Evropská komise v oblasti bilaterálních sporů značně opakuje s předcházejícími strategiemi. Podotýká ale, že importovat tyto spory nechce z důvodu, že by mohly způsobit nestabilitu (COM(2019) 260). Jako příklad, a to raději ani jako ten negativní, již neslouží slovinsko-chorvatský spor, ale naopak úspěšné vyřešení 27 let trvající sporu mezi Řeckem a Makedonií o název státu Makedonie, dnes Republika Severní Makedonie.

Nejnovější strategie politiky rozšiřování o země západního Balkánu a Turecka pochází z roku 2021. Evropská komise vytvořila dokument, který se zdá proti těm předcházejícím odlišně uchopený a vycházející z jiných pohledů. Řada zmíněných témat se odráží od globální pandemie nemoci COVID-19, to je patrné především v ekonomických a zdravotních oblastech. Finančním nástrojům, společnému obchodu a spolupráci v oblasti technologií věnuje zpráva značný prostor. Bilaterální spory nevynechává, místo kladení důrazu na to, že by mohly do EU přinést nestabilitu, ale Komise zdůrazňuje spíš jejich nemístnost v demokratické Evropě. Zároveň jmenuje konkrétně popírání genocidy či obdivování válečných zločinců, nesoustředí se už o politické problémy mezi státy, jakými jsou například hraniční neshody. Značnou část zprávy věnuje Komise také důraznému připomenutí klíčové role demokratického zřízení a hodnocení pokroku v oblastech rozvoje demokracie a nezávislých institucí (COM(2021) 644).

Tabulka vývoje kondicionality pro země západního Balkánu

1995 – 1996	**Regionální přístup**	Spolupráce EU se státy Balkánu, se kterými ještě nebyl stanoven vyjednávací rámec o asociační dohodě (všechny státy kromě Slovinska).	Finanční pomoc, bilaterální spolupráce, spolupráce v oblasti trhu. Navíc také kladen důraz na politickou kondicionalitu v podobě dodržování lidských práv a mírového soužití sousedících států.
1996	**Regulace OBNOVA**		Posílení předchozích pravidel.
1997	**nové pokyny ke kondicionalitě**	Rozlišují podmínky pro všechny země ZB a podmínky pouze pro některé.	Opět důraz na demokratické zřízení, pozici menšin a práva vysídlených osob.
1999	**Pakt stability**	Nejedná se o nástroj EU, ale o spolupráci zemí v rámci OBSE.	Mezinárodní platforma pro spolupráci, zdůrazňuje tři základní oblasti: 1) demokratické zřízení a lidská práva, 2) ekonomická rekonstrukce, spolupráce a rozvoj a 3) bezpečnostní otázky.
1999	**SAP (Stabilizační a asociační proces)**	Transformace unijního regionálního přístupu v důsledku zavedení Kodaňských kritérií (1993).	Cílem je užší spolupráce s jednotlivými státy ZB tak, aby se přiblížily ke splnění podmínek pro členství v EU a kodaňských kritérií.
2003	**Thessaloniki summit**	Potvrzení, že budoucnost zemí ZB je v EU.	
2006	**IPA**	Nový program financování pro země před vstupem do EU.	Evropská komise ve své strategii pro roky 2006–2007 naznačuje určitou enlargement fatigue, klade důraz na dostání již stvrzeným závazkům, ale velice střídmě se staví k tvorbě nových. Apeluje také na nutnost regionální spolupráce zemí západního Balkánu, do procesu přístupových jednání zavádí možnost znovu otevřít již uzavřené kapitoly.
2011	**Nový přístup**		Možnost sledovat zásadní kapitoly přístupových jednání věnované právnímu státu a spravedlnosti během celého přístupového procesu a průběžně o nich podávat zprávy.
2014	**IPA II**		Obnovení finančního podpory pro roky 2014–2020 včetně financování přeshraniční spolupráce mezi státy.
2018			Vyřešení bilaterálních sporů před vstupem do EU.

(Zdroj: Jana Lipská, 2022, Pippan 2004, Evropská komise)

8. Další problémy v regionu

Stále de facto nedořešený hraniční spor mezi Chorvatskem a Slovinskem není ani zdaleka jediným v regionu, ale naopak je spíš jen kapkou v moři více či méně podobných sporů. Následující kapitola je proto v krátkosti představí. Chceme-li se bavit o unijní kondicionalitě a speciálním strategiím a podmínkám vůči zemím západního Balkánu, je třeba o rozsahu problematiky bilaterálních sporů v regionu vědět. I přes to, že kondicionalita, a někdy jen plytká zmínka, že bilaterální spory musejí být vyřešeny před vstupem daného státu do EU, jsou jen velice vágně ukotveny v unijních dokumentech, dává jim právě množství případů, kterých se tato podmínka týká, značnou váhu. Mezi státy západního Balkánu totiž neexistuje ani jediný, který by neměl žádný bilaterální spor s některým ze svých sousedů. Co víc, všechny tyto státy mají dokonce i spory, který se týká hranic. A kromě toho i nějaké další.

Spory mezi sebou mají jak třetí země, tak třetí země a členský stát. Tato kapitola se je snaží přiblížit co nejpřehledněji, tak, aby měl čtenář před očima jasnou mozaiku problémů, kterých se unijní požadavek na jejich vyřešení týká.

Hraniční spory mezi členským státem a třetí zemí

První kategorii v naší mozaice zaujmou spory totožné s tím slovinsko-chorvatským v době, kdy Chorvatsko ještě nebyl členskou zemí EU. Právě spor mezi státem EU a třetí zemí totiž rozhodně není výjimkou a nalezne jich v regionu západního Balkánu hned několik, ať už vyřešených či stále otevřených.

Chorvatsko se z role kandidujícího státu dostalo na pole členských zemí a paradoxně by nyní mohlo využít své silnější pozice, jako mohlo před lety Slovinsko. Chorvatsko se dokonce pyšní hned několika hraničními spory při hranicích s možnými budoucími členy Unie. Začneme-li na severu, dostaneme se k chorvatsko-srbskému sporu na Dunaji, hraniční řece. Problematičnost této hranice vychází ze stejného dědictví bývalé Jugoslávie, stejně tak i další hraniční spory v regionu. Důvodem je, že hranice v Jugoslávii byly stanoveny poměrně vágně, na moři pak vůbec. V případě hraničních sporů pak jednotlivé nástupnické státy vycházejí z jiných pramenů mezinárodního práva, odkazují na jiné principy nebo si dokonce vykládají stejné paragrafy UNCLOS rozdílně (jak tomu bylo v případě slovinsko-chorvatského sporu). Stejně tak je tomu i v případě hranice mezi Chorvatskem a Srbskem. Zatímco Srbsko považuje za hranici tu geografickou, kterou tvoří samotná řeka Dunaj,

Chorvatsko odkazuje na staré katastrální údaje, které by mu přidaly desítky až stovky čtverečních kilometrů na srbském území (BICKL 2021). Obě země ve své argumentaci aplikují mezinárodní právo, stejně tak i odkazy na historické a geografické faktory. Obě země ale kladou důraz právě na ty argumenty, které vyhovují jejich teritoriálním zájmům (VUKOSAV, MATIJEVIĆ 2020: 203). Šance, že by se obě země společně dohodly tak vzhledem k jejich argumentaci není velká.

Od chorvatsko-srbské hranice se nyní přesuneme na jih k Jadranskému moři. První ze sporů, který zde Chorvatsko má, je spor s Bosnou a Hercegovinou o stavbu mostu. Chorvatské proslule dlouhé pobřeží se táhne od severozápadu na jihovýchod, zatímco tím odděluje sousední Bosnu a Hercegovinu, kterou Chorvatsko při pohledu na mapu objímá. Při stejném a letmém pohledu na mapu se pak může zdát, že Bosna a Hercegovina je vnitrozemním státem. Ve skutečnosti má ale i tato země svůj vlastní přístup k moři, a právě to trápí její chorvatské sousedy. Zhruba 20 kilometrů bosenského pobřeží totiž rozděluje to chorvatské na dvě části. Chorvaté se tak musejí z jedné části svého území do té druhé dostávat buď skrz sousední Bosnu a Hercegovinu nebo přes moře. Už od létě 2022 by se ale Chorvatům i turistům mohla cesta ze severních částí Chorvatska do jižního Dubrovníku značně usnadnit. Právě v létě by měl být totiž otevřen most přes moře, který obě části Chorvatska spojuje. Postoj Bosny a Hercegoviny byl dlouhodobě ke konstrukci mostu odmítavý, i její pozice se ale měnily v důsledku vnitřních politických problémů. Jako hlavní argument bosenské strany proti konstrukci mostu nicméně zaznívala obava ze znemožnění či zkomplikování přístupu na otevřené moře a snížení ekonomických aktivit v bosenském přístavu (DJOLAI, NECHEV 2018). Obě země spolu sdílejí hranici dosahující délky téměř 1 000 kilometrů. Zhruba 5 % této délky je pak sporným územím mezi oběma státy (Ibid).

Pokud na mapě pohlédneme ještě jižnějším směrem, dostaneme se až k hranicím mezi Chorvatskem a Černou Horou. Předmětem sporu je zde poloostrov Prevlaka. Při pohledu na mapu a do historie zjistíme, proč je několikakilometrový poloostrov důležitý. V době existence bývalé Jugoslávie měly poloostrov pod správou přímo federální úřady. Umožňoval jim totiž kontrolovat přístup do Kotorského zálivu, ve kterém sídlilo jugoslávské námořnictvo (SAVOLDI, JANÎC, SALVADOR 2021). Právě strategickou pozici Prevlaky můžeme z mapy vyčíst i dnes. Kotor a Kotorský záliv patří Černé Hoře, jejímž zájmem je tedy i správa Prevlaky coby „vstupní brány“ k jejímu zálivu. Spor alespoň provizorně vyřešil protokol uzavřený už v roce 2002 mezi Chorvatskem a Jugoslávií, jejíž byla Černá Hora v té době součástí. Od té doby se však mnohé změnilo – Jugoslávie se rozpadla úplně

a Chorvatsko se stalo členem Evropské unie, což doprovázel mimo jiné podobný spor o hranici na moři se Slovinskem. Napětí mezi Chorvatskem a Černou Horou se opět vystupňovalo v letech 2014 a 2015, kdy se obě země vzájemně kritizovaly za vypisování tendrů pro těžbu ropy a plynu v oblasti kolem poloostrova Prevlaka (PETROVIC, WILSON 2021). Problém je tedy stále velice živý. Kromě toho je téměř totožný se slovinsko-chorvatským sporem, a to nejen z pohledu vlastního charakteru hranice a problematického území, ale především i tím, že se jedná o spor mezi členskou zemí EU a kandidujícím státem.

Svojí charakteristikou mořského sporu je podobný i hraniční problém, který mají Řecko s Albánií. Sporná je hranice mezi oběma státy v Jónském moři. K dohodě mezi oběma zeměmi došlo sice v roce 2009, Albánie ji však o rok později prohlásila za protiústavní (DJOLAI, NECHEV 2018). Spor dalších deset let přetrval, než se země rozhodly přistoupit k předstoupení před nezávislého arbitra. V roce 2020 oznámili jejich reprezentanti, že o určení mořské hranice nechají rozhodnout Mezinárodní soudní dvůr v Haagu.

Hraniční spory mezi členským státem a zemí aspirující na členství v EU jsou velice specifickou unijní problematikou. Spor totiž není uvnitř EU, zároveň ale je i na území EU, respektive na jejích vnějších hranicích. Samotná situace také vytváří nerovnoměrné postavení mezi stranami sporu, jelikož členský stát může využít svého vydírajícího potenciálu a blokovat členství kandidující země. Zde se tak projevuje poměrně silná role členských zemí v politice rozšiřování. Vstupní kondicionalitu a proces rozšiřování jako takový sice zaštiťuje nadnárodní Evropská komise, konečné slovo při přijetí nového státu pak ale mají stejně jednotlivé členské země. I apel na vyřešení takových sporů nemusí znít ze strany Evropské unie tak vážně, protože by tím de facto apelovala sama na sebe, respektive na část sebe sama – na svého člena. O něco stabilnější půdu pod nohama má pak EU při snaze povzbudit k řešení bilaterálních problémů dvě nečlenské země.

Hraniční spory mezi třetími zeměmi

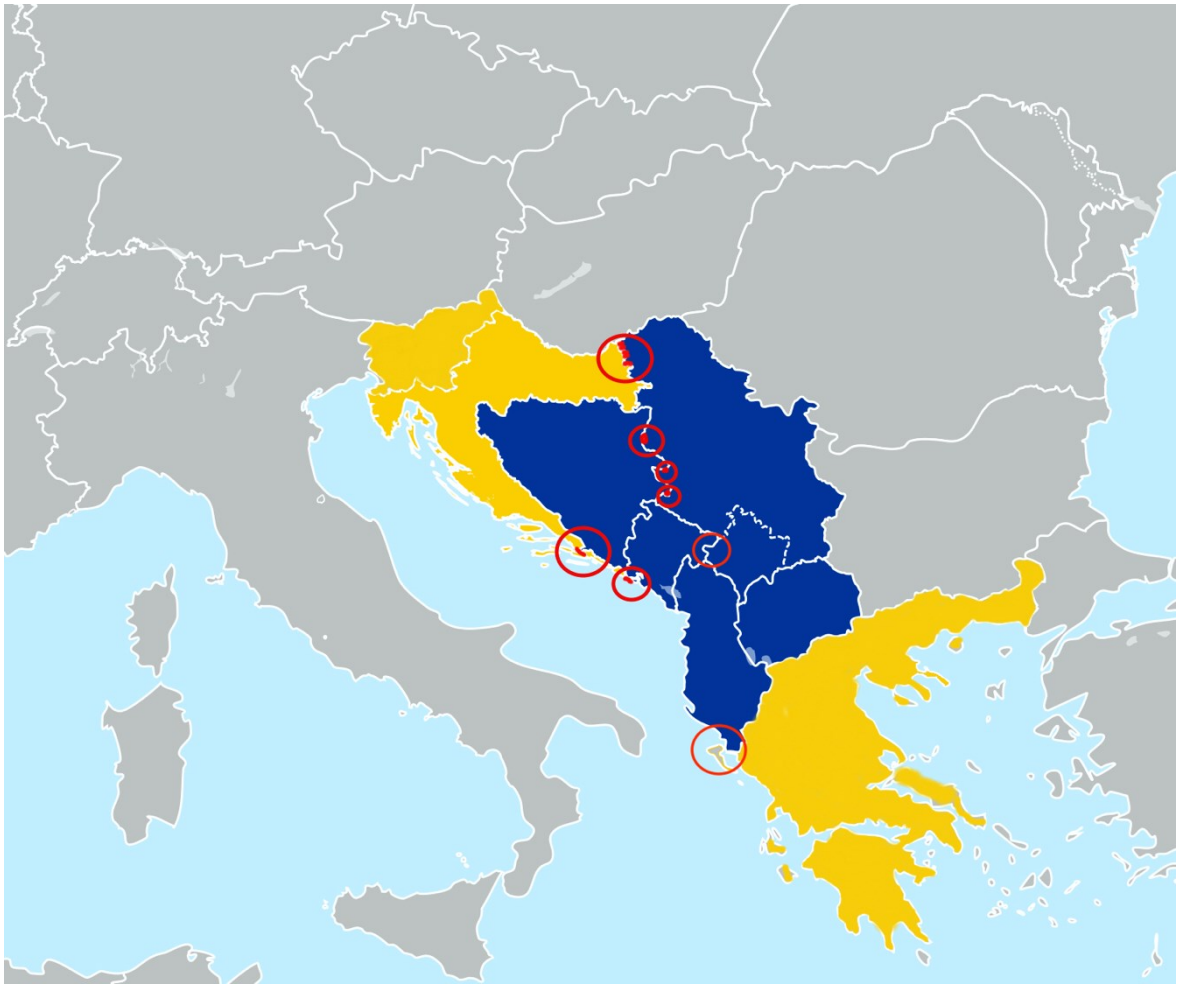
Při pohledu do mapy můžeme vidět poměrně jasnou hranici mezi Srbskem a Bosnou a Hercegovinou, kterou tvoří řeka Drina. Podobně jako má Srbsko spor s Chorvatskem a povaze Dunaje coby hranice, vede spor také se svým dalším sousedem. Řeka Drina mění svůj tok a v jejím okolí je proto hranice vymezena hned několika cedulemi (BRKOVIĆ, JANSEN 2018). Právě síla přírody v podobě řeky, jež mění své koryto, dělá ze sporu problém, jehož diplomatické řešení je komplikované. Důvodem je i fakt, že právě

srbsko-bosenské vztahy jsou silně ovlivněny válkou z devadesátých let a válečnými zločiny té doby. Geografická podoba řeky coby hranice pak vzájemné antipatii pouze přidává.

Mezi třetími zeměmi na Balkáně je v nejnáročnější situaci jednoznačně nejmladší Kosovo. Kvůli dědictví nejasně stanovených hranic z doby Jugoslávie má historické spory o vymezení území s Makedonií a Černou Horou, problematické bylo v praxi i cestování mezi Kosovem a Albánií (MORELLI 2018). V případě sporu s Černou Horou došlo i k podpisu dohody o vyřešení sporu, kosovský parlament ji ale následně odmítnul ratifikovat. Kvůli hraničnímu sporu s černohorským sousedem v Kosovu dokonce padla vláda. V roce 2018 se ale obě strany dohodly na urovnání sporů, čímž se Kosovu navíc otevřela cesta k bezvízovému vstupu do EU (DJOLAI, NECHEV 2018). Právě řešením sporu s Černou Horou totiž EU podmiňovala zavedení bezvízového styku. Unie tímto požadavkem vlastně nepřímo přitlačila na splnění podmínky vyřešených bilaterálních sporů. Byť pro Kosovo bylo nutné spor vyřešit za účelem získání bezvízového styku s EU, jeho vyřešení může ale přispět i Černé Hoře v její cestě do EU a v oblasti splnění kondicionality.

A sporná území v okolí státních hranic mělo Kosovo i s Makedonií. Konkrétně se jednalo asi o 300 hektarů půdy. Na vyřešení problému se ale obě strany dohodly už v roce 2009, kdy spolu také navázaly diplomatické vztahy (EURACTIVE 2009). Evropská unie to prostřednictvím předsedajícího Švédska už tehdy ocenila, i když to bylo v době, kdy se vyřešení sporů nepromítalo do unijní kondicionality, stejně tak i v době, kdy ani Chorvatsko nebylo ještě členem Unie. Zrovna Kosovo má v regionu asi nejproblematičtější pozici a řada jeho problémů nesouvisí pouze s vymezením hranic. Následující odstavce proto představí i některé důležité aspekty problematických vztahů mezi zeměmi západního Balkánu.

Mapa č. 1: Významné hraniční spory mezi zeměmi západního Balkánu



(Zdroj: Jana Lipská, Wikimedia Commons, dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Balkans#/media/File:Western_Balkans.PNG)

Nehraniční bilaterální spory

Navážeme na předchozí odstavec a jako první zde připomeneme problematickou pozici Kosova. Kromě popsaných problémů na hranicích má se svým severním sousedem spor ještě závažnější, a to o to, zda má vůbec Kosovo jako stát existovat. Vyhlášení kosovské nezávislosti v roce 2008 Srbsko jasně odmítlo a vztahy mezi oběma státy jsou od té době ne bodu mrazu. Společně s tím se zhoršily i vazby mezi Srbskem a EU, které se však už od devadesátých let měnily, přičemž výrazné zhoršení zaznamenaly v důsledku kampaně NATO v Srbsku v roce 1999 (PLANITZ 2018: 75–76). Ve sporu o existenci Kosova se poměrně silně angažovala i Evropská unie. Srbsko v důsledku těchto jednání de facto uznalo existenci Kosova a jeho ambici stát se členem Evropské unie (Ibid). Po roce 2015 se však žádné konkrétní kroky ke zlepšení vztahů mezi oběma zeměmi neuskutečnily a mediace jako

taková selhala. Vlastní iniciativu ve vyjednávání poté podnikly Spojené státy americké, čímž se důvěryhodnost EU coby mediátora jen podlomila (DIMITROV 2021: 63).

Další velice podstatný nehraniční spor byl tentokrát mezi členským státem a potenciálním členem. Členství Makedonie v EU bránil vedle klasické kondicionality také spor o její název se sousedním Řeckem, který její členství od roku 2008 vetovalo. Oblast Makedonie coby regionu totiž zasahuje i do současného Řecka, které se tak obávalo, že by jeho severní soused mohl tohoto aspektu zneužít ve snaze ovládnout celé území regionu. K dohodě ale oba státy dospěly v roce 2018 (KONESKA 2019). V roce 2019 pak Makedonie přijala ústavní změny, které její název upravila na Republika Severní Makedonie (ZEJNELI: 104). Řecko tímto dosáhlo teritoriálního vymezení regionu státu Severní Makedonie, která tím odstranila jednu z výrazných překážek členství v EU.

Velkou kapitolou v oblasti bilaterálních sporů v zemích západního Balkánu jsou etnické problémy a ochrana menšin žijících na území těchto zemí. Jak zdůrazňuje Evropská komise ve svých nejpozdějších strategiích pro rozšiřování, v EU není místo pro utlačování menšin a oslavování válečných zločinců, kteří se dopustili utiskování minorit nebo dokonce genocidy během jugoslávských válek či po nich. Problematiku práv menšin najdeme ve vztazích Řecka s Albánií, Chorvatska se Srbskem, Bosnou i Černou Horou nebo mezi Albánií a Severní Makedonií. V Bosně a Hercegovině se pak také mluví o právech jednotlivých etnických skupin, které tvoří její obyvatelstvo. Makedonie kromě pro Balkán typických etnických sporů a sporu o název s Řeckem přidává na svůj pomyslný seznam problematických vztahů se sousedními zeměmi také spor o národní identitu se sousedním Bulharskem (KOJOUHAROV 2014).

Příklady zapojení EU do mediace těchto sporů

Výše přiblížený výčet některých bilaterálních sporů mezi zeměmi západního Balkánu umožňuje alespoň částečně nahlédnout do prostředí balkánských států a alespoň částečně zaostřit na rozostřenou mozaiku komplikovaného soužití národů v tomto regionu, která se skládá z mnoha malých dílků. Výše zmínění či popsané spory ale rozhodně nejsou vším, co balkánské země trápí, ať už jde o bilaterální neshody nebo jejich politiku a cestu do Evropské unie obecně. Vzhledem k náročnosti řešení všech těchto témat je pak pochopitelná *enlargement fatigue* EU a její volnější tempo rozšiřování se o právě tyto země. I přes to, že EU jejich členství od roku 2018 podmiňuje vyřešením bilaterálních sporů, v roli mediátora ale nějaký čas vystupovala.

Příkladem je zpočátku úspěšná mediace srbsko-kosovského sporu o existenci Kosova vůbec. V tom byla EU vcelku úspěšná, jelikož skutečně došlo k náznaku postupné normalizace vzájemných vztahů obou zemí. Jak bylo ale zmíněno výše, úspěch mediace záhy vystřídal úpadek, a to nejen ve vztazích mezi Kosovem a Srbskem, ale také mezi Srbskem a Unií. V březnu 2022 vnímalo EU pozitivně pouze asi 20 % srbských občanů (EURACTIV 2022).

Jedním z prvních státotvorných projektů EU v regionu západního Balkánu bylo její angažmá v mediaci vztahů mezi Srbskem a Černou Horou v době, kdy spolu obě země tvořily po rozpadu Jugoslávie ještě jeden stát. EU byla tehdy mediátorem mezi oběma republikami a zaštítila také dohodu podepsanou mezi nimi v roce 2002. I přes to, že Unie samotná preferovala zachování společného státu, Černohorci si v referendu roku 2006 odhlasovali nezávislost. Podle některých komentářů je ale role EU v řešení vzájemných vztahů mezi Černou Horou a Srbskem vnímána pozitivně a úspěšně, především proto, že k rozdělení došlo bez konfliktu. Podle jiných autorů je však mediace EU hodnocena jako neúspěšná (NOUTCHEVA 2009: 3–4).

Snaha EU zapojit se do řešení etnických sporů byla v 90. letech patrná i v Bosně a Hercegovině. Zásadním zlomem uspořádání uvnitř samotné země je Daytonská dohoda z roku 1995. Byť určuje základní teritoriální organizaci této země, mají dohoda sama i jednání s ní spojená dopad na celý okolní region a sousední země, neboť právě etnicita a společné soužití několika národnostních skupin na území Bosny a Hercegoviny je problematika přesahující její hranice. Evropská unie se ale přímo nepodílela na mediaci mezi jednotlivými stranami sporu ohledně uspořádání Bosny a Hercegoviny. Do přímé interakce se zemí se zapojila až poté, co byly její problematická pozice a vnitřní uspořádání upraveny dohodami mezi jednotlivými stranami. EU se tak podílela na následné reformaci vnitřních norem země, přímo do rozřešení počátečních sporů ale aktivně nezasahovala (NOUTCHEVA 2009: 5–6).

Mezi výrazné a často zmiňované úspěchy EU v roli mediátora patří její angažmá prostřednictvím vysokého představitele. Příkladem z balkánského regionu je uzavření dohody mezi makedonskou vládou a albánskou opozicí (ILIEVSKI 2009, BERGMANN 2018: 9).

Kromě zmíněných příkladů konkrétního zapojení do mediace sporů v zemích západního Balkánu najdeme také apel na vyřešení bilaterálních neshod. Ten se celkem pravidelně vyskytuje ve strategiích Evropské komise pro rozšiřování. Se změnou

kondicionality se jeho podoba postupně mění. Od roku 2018 je to pak důrazné povzbuzení obou stran sporu k jeho aktivnímu řešení a v případě neúspěchu povzbuzení k vyhledání třetí strany, která v roli nezávislého arbitra rozhodne. EU jako taková se ale v řešení stále trvajících sporů příliš neangažuje a mediace Evropské unie v regionu západního Balkánu de facto neexistuje. I Evropská komise prohlašuje, že regionální spolupráce, dobré sousedské vztahy a smíření není něco, co by mohlo být prosazeno zvenku (COM(2018) 65). Ve strategii z roku 2021 připomněla EK svůj závazek podpořit země západního Balkánu. Součástí této podpory je finanční balíček, v době jeho vzniku byla důležitým tématem také pomoc zemím v boji proti pandemii COVID-19. Ve strategiích, které následovaly po roce 2018, už ale Komise neklade takový důraz na řešení bilaterálních sporů. Daleko více konstatuje, že spory existují a je třeba je řešit, nejsou ale jádrem přístupových jednání. Co se této problematiky týče, platí pravidla z roku 2018, že kandidující země musí mít všechny spory vyřešené, než se stanou členy EU. Ta už nijak neiniciuje pomoc při řešení těchto sporů a naopak podotýká, že je to zodpovědnost zúčastněných stran.

9. Další spory a mediace EU

I přes to, že řešení mezistátních sporů se probíhá často na půdě OSN či pod záštitou této organizace, role Evropské unie v mediaci konfliktů mezi jednotlivými státy nemůže být podle mnoha autorů zanedbávána (NIEMANN, HAASTRUP, BERGMANN 2018: 3). Přímo z podstaty této organizace navíc vychází i myšlenky mírového soužití v Evropě, která byla zároveň motivem k původní interakci. I přes to, že se v 50. letech zakládající země EU soustředily na ekonomickou spolupráci, opírala se tato myšlenka vždy o vidinu vytvoření prostoru, který bude díky ekonomickým vazbám oproštěn od válek a konfliktů.

Role Evropské unie coby mediátora se rozvinula právě během 90. let, kdy se státy východního bloku dostaly ze sovětské nadvlády s režimem tvrdého socialismu a jugoslávské republiky začaly postupně vyhlašovat nezávislost. První konflikty, které se Unie snažila coby třetí strana řešit, byly právě ty v důsledku jugoslávských válek. Tam ale její schopnosti selhaly (BERGMANN 2021: 2). Následně však došlo k obrození unijních schopností, a tak se EU začala angažovat především v regionech ležících východně a jižně od ní (Ibid). Svůj první koncept mediace přijala Evropská unie až v roce 2009 (Ibid). Sama Rada EU ve svém dokumentu prohlašuje, že Evropská unie má coby mediátor co nabídnout (Rada EU 2009). V roce 2020 svůj mediační koncept dokonce aktualizovala. Na jeho základě by se měla EU

zapojovat více do mediace sporů za účelem dosažení míru. Z celé koncepce ale vyplývá, že se jedná spíše o násilné konflikty v regionech vzdálenějších od EU, samotná Rada popisuje, že se jedná o konflikty externí, tedy mimo EU. Zdůrazňuje také ochotu spolupracovat s dalšími organizacemi, jako je OSN nebo OBSE. Rada také podotýká, že její záměr být prostředníkem při dojednávání míru vychází ze společných a základních hodnot Evropské unie (Rada EU 2020).

O roli mediátora ve vzdálenějším okolí Unie se její představitelé pokusili několikrát. V roce 2008 se Unie hned na několika úrovních zapojila do řešení války v Jižní Osetii v roce 2008. Výrazným aktérem byla Francie coby země předsedající Evropské radě (NISTA 2020: 89). Současně s ní se snažil o jednání i vysoký představitel EU, především se zástupci Gruzie (NISTA 2020: 95). Evropská unie se o mediaci konfliktu snažila, k jistým úspěchům i dospěla. Zároveň se ale ukázalo, že institucionální rámec a připravenost Unie na podobné situace není dostatečná, a že chybí jasné vymezení rolí jednotlivých unijních aktérů. Některé členské státy kritizovaly Francii za její ambici spor vyřešit, do čehož se pustila bez konzultace s ostatními členy. Působení EU prostřednictví Francie tak mělo dopad, podle současného pohledu vědců ale jen krátkodobý (NISTA 2020).

Důraz klade Evropská unie také na zapojení se do řešení konfliktu v Kongu, na kterém se její reprezentanti začali podílet už od devadesátých let. Snaží se zapojovat do humanitární pomoci, finanční pomoci, a i samotné mediaci mezi jednotlivými stranami. V některých obdobích konfliktu bylo její angažmá výrazné, jindy byla ale role EU zanedbatelná (DAVIS 2015). V roce 2003 se Evropská unie prostřednictvím francouzských vojáků podílela přímou intervencí v okolí konžského města Bunia. Intervence pomohla obnovit ve městě zmítaném konflikty pořádek, obnovit trh, počet obyvatel se dokonce více než zdvojnásobil (GEGOUT 2005: 9). Zapojení EU však mělo pouze regionální charakter a nepomohlo přinést mír i do dalších regionů. (Ibid). Díky spolupráci EU s OSN ale na působení Unie literatura nahlíží jako na úspěšné, jelikož pomohlo otevřít cestu pro humanitární jednotky OSN (Ibid: 17).

Svoji snahu zapojit se do řešení krizí ukázala Evropská unie i po Arabském jaře v roce 2011. Její hlavní strategií bylo prosazování realpolitik v podobě dosažení stability v arabských zemích i za cenu nespokojenosti místní populace, což se ale ukázalo jako chyba (VERHEUGEN 2012: 3). Evropská unie v regionu severní Afriky spustila řadu operací, finanční podporu a diplomatické operace, a stala se tak nejvýraznějším mediátorem v oblasti. Zapojení představitelů EU bylo nejvíce patrné v Egyptě, Tunisku a Libyi (BISARD 2015:

3). Podle řady akademiků a politiků bylo ale zapojení EU v řešení problémů v důsledku Arabského jara selháním (LAZAROU, GIANNIOU, TSOURAPAS 2013: 181).

V roce 2014 se EU podílela na jednáních s Ruskem a Ukrajinou v důsledku protiprávní ruské anexe Krymu. Zástupci Evropské unie se nepodíleli na všech mírových summitech, kromě diplomatických snah se ale EU zapojila uvalením ekonomických sankcí na Rusko. I těm ale předcházely dlouhé debaty a rozpory mezi členskými státy, které se snažily ochraňovat své ekonomické zájmy (ELGSTRÖM 2018: 306). Ani v tomto případě se ale Evropská unie nedokázala stát skutečným mediátorem (SHELEST 2016: 481). Jako neefektivního mediátora hodnotili EU také představitelé Izraele a Palestiny, když se unijní zástupci pokoušeli pomoci s mediací tohoto blízkovýchodního sporu (ELGSTRÖM 2018: 313). Role EU byla v tomto případě vnímaná nejasně a zkresleně, podle představitelů obou stran si navíc v roli mediátora nevedla tak dobře, jako jiní diplomaté. V případě ukrajinsko-ruského konfliktu i izraelsko-palestinského byla Unie také kritizována pro svoji nedostatečnou nestrannost (Ibid).

Tento krátký výčet některých nejvýraznějších sporů, do kterých se EU snažila coby mediátor zapojit, ukazuje, že její schopnost doopravdy být mediátorem a prostředníkem mezi zúčastněnými stranami je slabá. Může to být důsledkem hned několika aspektů. Prvním je složité fungování a vnitřní organizace Unie, stejně tak i množství jejích členů. V důsledku toho můžeme pozorovat jejich odlišné pozice na příkladu jednání v případě gruzínsko-ruského konfliktu v Jižní Osetii. Evropská unie se sice prostřednictvím předsedající Francie zapojila celkem rychle, ne všechny členské státy to ale podporovaly. Problematičnost většího počtu členů můžeme sledovat i v případě uvalení ekonomických sankcí. Ty sice nejsou přímo mediačním nástrojem, přesto ale ukazují, že členské státy se ne vždy, a ne snadno dohodnou na společném postupu vůči agresorovi. Problém nastává také v otázce, kdo by měl být reprezentantem Evropské unie při takovýchto jednáních. Minimálně do Lisabonské smlouvy neměla Unie jasně definovanou agendu pro tyto případy. Do možného střetu se tak mohl dostat vysoký představitel se zástupci země, která zrovna předsedala Radě EU. Evropská unie od 90. let s mediací nasbírala řadu zkušeností, její prohlášení z roku 2009, že má coby mediátor co nabídnout, se ale ve světle následujících let ukázalo jako ne zcela platné.

10. Proč nechce EU integrovat bilaterální spory?

Text této práce si klade za úkol objasnit odpověď na otázku, *proč se EU zapojuje méně do řešení bilaterálních sporů kandidujících zemí, zatímco klade větší důraz na jejich ukončení před vstupem do EU.* Doplnit ji můžeme i otázkou, proč Evropská unie nechce integrovat bilaterální spory.

Jednoduchou odpovědí na tuto otázku je odkaz na článek 3 Smlouvy o Evropské unii, který říká: *„Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel.“* Jakýkoliv bilaterální spor a z něj plynoucí napětí mezi členskými státy by pro EU byl vlastně porušením vlastního ustanovení. Při pohledu na pestrou mapu západního Balkánu plnou hraničních sporů, národnostních menšin a problémů s demokratickým fungováním společnosti se rovněž nabízí i odkaz na článek 2 téže smlouvy: *„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“* Otevřeně přijmout stát, který má problém se základními hodnotami EU, které představují zmíněné články Smlouvy o EU je něco, co si Evropská komise raději odpustí. Už tak mnohdy složité a zdlouhavé jednání mezi 27 členskými státy by mohly případné bilaterální spory mezi nimi ještě více zkomplikovat. Pakliže by v EU takové státy byly, Unii by tím také částečně poklesla kredibilita, protože by navenek bojovala proti mezistátním sporům, zatímco by je sama měla na svém území.

Ať už mluvíme o hraničních sporech, ochraně menšin nebo dokonce válkách mezi dvě zeměmi, Evropská unie se do historie nezapsala jako ten nejefektivnější mediátor těchto sporů. Jak ukazují případy přiblížené výše, Evropská unie se i přes svoji snahu nedokáže vždy nestranně zapojit a nabídnout oběma zúčastněným stranám neutrální půdu pro jednání. V případě, že se jí to přeci jen podařilo, došlo podle řady autorů spíše ke krátkodobým dopadům a úspěchům. Pakliže mluvíme o nezájmu integrovat bilaterální spory dovnitř EU, je v případě hraničních sporů také klíčové zmínit roli Schengenského prostoru (Schengenu).

Jaká jsou pravidla Schengenu?

Méně (hraničních) bilaterálních sporů mezi členskými státy může umožnit hladší průběh jejich vzájemné interakce a jednání. Jejich rozřešení je tak klíčové i v praxi, a ne

pouze v apelu na dodržování základních unijních hodnot. Jasným důkazem potřeby konsensu v případě vymezení hranic mezi státy je základní charakteristika mezistátních hranic jako takových. Zaprvé hranice definují určité území, které je jednou ze základních charakteristik státu v dnešním pojetí. Další z těchto charakteristik je pak vládní aparát schopný vykonávat jurisdikci na území státu. Právě v tuto chvíli je pak potřeba mít hranice mezi státy jasně definované a oběma stranami akceptované, aby bylo jasné, jaká pravidla v daném regionu platí a které bezpečnostní či administrativní složky v případě jejich porušení zasahují. V rámci Schengenského prostoru se ale může v běžném životě zdát, že hranice jsou už jen formálním vyznačením v mapě. Není tomu tak a i v Schengenu je potřeba mít hranice jasně definované, i přes to, že se obyvatelé Schengenu mohou mezi jednotlivými státy pohybovat svévolně bez kontrol.

„Vnitřní hranice mohou být překročeny kdekoliv bez provádění kontrol lidí, kteří je překračují,“ stojí v dokumentu, který implementuje základní pravidla Schengenu (Official Journal of the European Communities 2000, Article 2). Stejný článek nicméně podotýká, že členské státy Schengenského prostoru mají možnost dočasně obnovit hraniční kontroly. V roce 2006 byl právní základ Schengenu rozšířen ještě o tzv. Schengenský hraniční kodex, který říká přímo *„Členské státy by měly mít požnost dočasně obnovit hraniční kontroly na vnitřních hranicích v případě vážného ohrožení jejich veřejné správy nebo vnitřní bezpečnosti.“* (Schengen Borders Code 2006).

Na základě těchto pravidel v Schengenském prostoru je patrné, že nutnost mít přesně definované hranice vychází i z čistě praktické organizace v rámci Schengenu. K zavření hranice mezi členskými zeměmi několikrát také došlo, naposledy v roce 2020 z důvodu pandemie nemoci COVID-19.

Země, které vstoupí do Evropské unie se dříve či později stanou také členy Schengenského prostoru. I to je jedním z důvodů, proč je pro EU samotnou vhodnější, když mezi sebou tyto země nevedou hraniční spor. V souvislosti s propojením schengenských zemí a zrušení kontrol na jejich vnitřních hranicích se může zdát potřeba vyřešení hraničních sporů možná paradoxní, když v praxi přeci hranice alespoň pro běžné občany de facto zmizí. Je to právě ale možnost obnovení hraničních kontrol, co roli hranic v Schengenu naopak posiluje.

Poučení ze slovinsko-chorvatského sporu

Představený spor mezi Chorvatskem a Slovinskem může sloužit jako názorný příklad toho, proč Evropská unie nechce bilaterální spory integrovat. Ostatně právě v důsledku tohoto sporu a jeho neúspěšného řešení došlo ke změně kondicionality pro země západního Balkánu.

Pro Evropskou unii byl bilaterální spor mezi Chorvatskem a Slovinskem problematický ze dvou hlavních důvodů: 1) jak už bylo přiblíženo, spor jako takový není v souladu s unijními hodnotami, 2) spor o hranici přímo dopadal na členství Chorvatska, jelikož Slovinsko vyhrožovalo vetováním chorvatského členství v EU. Z uskutečněného řešení můžeme usuzovat, že druhý bod trápil představitele Evropské unie o něco více. Unie samotná ale už v tomto případě zjistila, že neumí být efektivním mediátorem. Spor se pod její záštitou nepodařilo vyřešit, a tak byl podstoupen Stálému rozhodčímu soudu v Haagu. Dohoda o arbitráži mezi Slovinskem a Chorvatskem tak pro zástupce Unie sloužila jako záruka, že nezávislý arbitr rozhodne a spor bude vyřešen. Jak ale bylo zmíněno výše, ani takováto garance nemůže být pro EU stoprocentní zárukou. I přes doufání, že po neúspěšné mediaci dojde k rozhodnutí třetí strany, nakonec Evropská unie integrovala nejen Chorvatsko, ale i bilaterální spor.

Apel na dodržování politiky dobrého sousedství byl v tomto případě bez dopadů. Přes mnoho pokusů spor konečně vyřešit k tomu ani tak nedošlo, respektive došlo k rozhodnutí nezávislého tribunálu, jehož řešení ale chorvatská strana odmítla respektovat. Evropská unie tak zjistila, že ani garance vyřešení sporu v podobě dohody o arbitráži ve skutečnosti nic nezaručí, a pokud EU nechce mít vnitřní hraniční spory na svém území, musí se jim vyhnout už před samotným rozšířením.

S tím souvisí i první hypotéza této práce:

H1: EU změnila podmínky členství pro země ZB, protože neumí být efektivní mediátor.

Slovinsko-chorvatský spor o hranici unijním představitelům ukázal, že samotná Unie jej efektivně nevyřeší. Zatímco v roce 2009 se Unie pyšnila svými mediačními schopnostmi, které nabízela v řadě konfliktů, v roce 2018 ve své vlastní strategii rozšiřování nemluví o mediaci, ale pouze podmiňuje členství vyřešením bilaterálních sporů. Jako mediátor se neprezentuje, slouží spíše jako motivující síla a apel, který volá po nutnosti spory vyřešit, jinak se kandidující země západního Balkánu do klubu členských zemí nedostanou.

Jak dokazuje předchozí zapojení EU do řešení bilaterálních sporů mimo nejbližší sousedství Unie, ani v těchto případech nebyly výsledky vždy úspěšné. Největší komplikací mediačních schopností Unie je její složitá struktura a dlouhotrvající dosažení schody mezi 27 členskými státy. Pro zahraniční styky má sice Unie vysokého představitele, ani on ale není jediným aktivním hráčem zahraniční politiky EU. I když došlo k definování jeho pozice po Lisabonské smlouvě v roce 2009, stále se výrazným aktérem zahraniční agendy často stává také politický aparát země, která v danou chvíli předsedá Radě EU. Příkladem dnes může být angažmá Francie v rozhovorech s Ukrajinou a Ruskem v důsledku ruské války na Ukrajině.

K zodpovězení výzkumné otázky se tento text zaměřil i na druhou hypotézu:

H2: EU klade důraz na vyřešení sporů před vstupem státu do EU, protože se obává, že dojde k narušení stability uvnitř samotné Unie.

Cílem Evropské unie je udržet mír v Evropě a exportovat své základní hodnoty do širšího okolí. Kromě demokratického zřízení, tržního hospodářství a zásad svobodné společnosti chce Unie exportovat i stabilitu. *„Unijní politika rozšiřování musí pokračovat v exportu stability. Proto Evropská unie nemůže a nebude importovat bilaterální spory,“* stojí ve strategii Evropské komsie pro rozšiřování z roku 2018 (COM(2018) 65). Evropská unie také dále navazuje finanční podporu zemím v daném regionu na princip dobrého sousedství, čímž opět zvyšuje důraz na nutné řešení vzájemných sporů (MIREL 2018: 4). Už ve své strategii z roku 2015 označila Evropská komise politiku rozšiřování za investici do míru, bezpečnosti a stability v Evropě (COM(2015) 611). Členství zemí západního Balkánu označila za investici do stability také bývalá vysoká představitelka Federica Mogherini (MIREL 2018: 10).

Důraz kladený na stabilitu regionu a celé EU je patrný nejen z vystoupení Evropské komise či jiných představitelů Unie. Podle některých autorů je dokonce unijní důraz na stabilitu v zemích západního Balkánu tak silný, že potlačuje demokratizaci a způsobuje ústup demokracie v těchto zemích (GAFURI, MUFTULER-BAC 2021: 268).

Proč se EU zapojuje méně do řešení bilaterálních sporů kandidujících zemí, zatímco klade větší důraz na jejich ukončení před vstupem do EU?

Odpověď na výzkumnou otázku můžeme rozdělit do několika vrstev, samotsnou otázku můžeme rozdělit na dvě: 1) Proč se EU zapojuje méně do řešení bilaterálních sporů kandidujících zemí? 2) Proč klade důraz na jejich vyřešení před vstupem těchto zemí do EU?

Základním předpokladem, ze kterého vychází tato práce, je, že Evropská unie se poučila ze svých slabých mediačních schopností, a proto se rozhodla do přímého řešení sporů nezasahovat. Zároveň se ale poučila i ze skutečnosti, že dohoda o arbitráži jí nezaručí vyřešení sporu, a proto požaduje finální rozřešení bilaterálních sporů a oboustranné přijetí řešení coby podmínku členství v EU a musí k tomuto řešení tedy dojít ještě před vstupem daného státu do Unie.

K odpovědi na první část otázky slouží především druhá část této práce, která představuje Evropskou unii a její instituce a členy coby mediátora. Na základě řady vědeckých prací můžeme pozorovat EU jako spíš neúspěšného aktéra mezinárodních jednání. Kromě literatury ji tak někdy hodnotí i samotní aktéři sporů (výše zmíněný příklad konfliktu mezi Izraelem a Palestinou). Právě aktéři Evropskou unii často kritizují za její příliš normativní přístup a nedostatečné pochopení reálií ve třetích zemích. Pakliže se soustředíme na Evropskou unii a její neschopnost coby mediátora, pomůže nám tuto skutečnost ilustrovat i spor mezi Chorvatskem a Slovinskem. I do jeho řešení se zpočátku Unie zapojovala, i v tomto případě byla ale neúspěšná, a jejím úspěchem bylo alespoň podepsání arbitrážní dohody mezi oběma stranami sporu. V zemích bývalé Jugoslávie byli představitelé Evropské unie v některých jednáních úspěšnější a došlo i s pomocí jejich mediace k uzavření jistých dohod a budoucí spolupráci v rámci principu dobrých sousedských vztahů. I přes to ale konflikty mezi jednotlivými státy v regionu přetrvávají a Evropskou unii nemůžeme považovat za aktéra, který je dokáže jeden po druhém suverénně řešit.

K odpovědi na druhou část otázky, tedy proč EU klade větší důraz na vyřešení bilaterálních sporů před vstupem těchto zemí do Unie, je zapotřebí nahlédnout do dokumentů Evropské unie, k odpovědi nám pomůže i praxe a fungování Schengenského prostoru.

Ve svých strategiích pro rozšiřování Evropská komise často zdůrazňuje, že budoucnost zemí západního Balkánu je v EU, že tyto státy patří do Evropy. Ruku v ruce s tímto tvrzením jde ale i apel na vyřešení jejich bilaterálních sporů, protože právě takové

spory jsou něco, co je proti základním hodnotám Unie. Pro samotnou EU je podle jejích strategií stěžejní udržet ve svém prostoru stabilitu a ideálně ji exportovat i do okolních zemí. Právě proto tlačí její představitelé na to, aby se bilaterální spory vyřešily ještě před vstupem nových členských zemí a nedošlo tak společně s nimi také k integraci problémů. Pro EU je také mnohem snažší tyto spory „řešit“, dokud jsou ještě alespoň částečně za jejími vnějšími hranicemi. Právě kondicionalitu v tomto případě Unie využívá jako nástroj k motivaci zúčastněných stran k vyřešení bilaterálních neshod.

Kdyby se členským státem stala země i s bilaterálním sporem, Evropská unie by pozbyla možnosti kladení podmínek členství na tuto zemi, jelikož už by byla sama součástí EU. Evropská unie je tak mnohem silnější aktér ve chvíli, kdy je daný stát pouze kandidátem na členství a není ještě přímo členem. Právě v takové chvíli může Evropská unie apelovat na řešení sporu a podmiňovat jeho vyřešením členství dané země. Přímo do řešení se už sice nezapojuje, i tak jí tato možnost kondicionality nechává celkem silnou kartu v ruce.

Jak můžeme pozorovat na případu slovinsko-chorvatského sporu, jakmile je daný stát již členem Unie, samotná EU už nemá dostatečné vynucovací prostředky k řešení sporu. Spor mezi Slovinskem a Chorvatskem tak de facto stojí na místě a EU se do jeho řešení již nezapojuje.

Evropská unie jako odůvodnění pro nutné vyřešení sporu příliš nezmiňuje konkrétní aspekty svého rozhodnutí, ale mluví spíše o nutné stabilitě a základních unijních hodnotách, proti kterým by spory mezi členskými zeměmi mohly být. Vypadalo by to pak zvláštně, kdyby EU navenek prosazovala mediaci sporů, mírové ustanovení hranic či důslednou ochranu menšin, zatímco by na svém území měla s těmito situacemi sama několik problémů. Evropská komise nezmiňuje přímo praktičnost hranic a její spojitost s pravidly Schengenu, i tak je nyní ale na místě právě existenci Schengenu reflektovat.

Schengen není pouze navždy otevřený prostor mezi členskými státy, ale stejně tak je to také systém vycházející z dohody těchto států na společném sdílení důležitých informací, který navíc garantuje možnost interní hranice mezi státy za jistých podmínek obnovit. V roce 2005 se navíc spustila evropská hraniční agentura FRONTEX, která může v rámci Schengenu mobilizovat své síly k ochraně vnějších hranic Schengenského prostoru (BRADY 2012: 7). Jak jsme již zmínili, kontroly na hranicích mezi členskými zeměmi mohou být v určitých momentech obnoveny. I z tohoto důvodu, byť jej Evropská komise sama přímo nezmiňuje, by bylo praktické, aby měly členské země jasně vymezené hranice a s tím související jurisdikci nad v jejich rozmezí.

11. Závěr

Proč EU řeší méně a požaduje více?

Představitelé Evropské unie stále ujišťují země západního Balkánu, že patří do Evropské unie. *„Vedoucí představitelé EU nepřijali žádný další hmatatelný závazek k rozšíření a místo toho opět slíbili „evropskou perspektivu" a širší ekonomickou podporu stále více rozčarovanému západnímu Balkánu s nadějí, že udrží region na jeho evropské cestě,"* hodnotí autoři summit EU a zemí západního Balkánu v roce 2021 (EURACTIV 2021).

Evropská unie si stále prožívá období nazývané *enlargement fatigue.* Bývalý předseda Evropské komise Jean Claude-Juncker ostatně sám podotknul, že za jeho mandátu k rozšíření EU nejspíše nedojde a že budoucnost rozšiřování leží v rukou Chorvatska a Slovinska. Evropská komise tak jeho prostřednictvím odevzdala zodpovědnost za řešení bilaterálních sporů do rukou samotných zúčastněných států. Když pohlédneme na zkušenosti EU s mediací nejrůznějších konfliktů, není takový krok příliš překvapivý. Evropská unie jako mediátor podle mnoha autorů selhala. Právě slovinsko-chorvatský spor je toho sám důkazem. Podobné bilaterální spory EU nyní řeší méně, respektive neřeší, protože se její představitelé nejspíš poučili z řady neúspěšných mediací. Zároveň si ale Evropská unie ponechává normativní roli a na mírové řešení vzájemných sporů silně apeluje a motivuje k němu ve svých dokumentech.

V případě slovinsko-chorvatského sporu neselhala pouze unijní mediace, ale selhalo celkové řešení, respektive nedošlo k řešení takovému, které by obě strany bez problémů přijaly. To způsobilo, že Unie společně s novým členem, Chorvatskem, integrovala také jeho bilaterální spor s jiným členským státem, Slovinskem. Spor se tak z externích hranic EU přenesl do těch vnitřních. To samo by v souvislosti s otevřeností a propustností vnitřních hranic EU nemuselo na první pohled vypadat jako problém. Při bližším pohledu na pravidla Schengenu ale zjistíme, že hranice samozřejmě nezmizely a svoji nepopiratelnou roli hrají i nadále, ne-li ještě větší. Právě ve chvílích, kdy se jednotlivé členské země rozhodnou dočasně obnovit kontroly na hranicích, je třeba, aby byly tyto hranice jasně vymezeny. Kromě praktických důvodů se pak představitelé Unie bojí o narušení stability svého vlastního území v případě, že by EU integrovala další státy mající bilaterální problémy.

Požadavek na vyřešení bilaterálních sporů před samotným členstvím se tak stal součástí kondicionality, čímž si EU zajistila možnost jeho vymáhání. U řady sporů mezi

zeměmi západního Balkánu je jejich řešení ještě daleko za horizontem, a rozšiřování Evropské unie bude nyní nejspíš postupovat mnohem pomaleji. Unijním aktérům to ale stejně jako představitelům a vládám kandidujících zemí dává čas na to prosadit vytvořit stabilní demokracie v regionu. Podle některých kritiků to ale právě unijní důraz na stabilitu, zpomalení integrace a ustoupení od role mediátora samotné prohlubování demokracie popírá. Zda se Evropská unie rozhodla dobře bude tak moci posoudit jedině čas. Unie si však prosazením vyřešení sporů coby kondicionality dokázala vytvořit uchopitelnou jednotku v rámci politiky dobrých sousedských vztahů. Zatím co takto pojmenované kritérium je poměrně vágní a těžko uchopitelné či měřitelné, vyřešení sporu, které obě strany respektují, pak nabízí přeci jen měřitelnější kategorii.

Reference

oficiální dokumenty

2010/C 285 E/06, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0047:0052:EN:PDF

COM(2002) 163, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:EN:PDF.

COM(2006) 649, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-strategy-and-main-challenges-2006-2007_en.

COM(2009) 533, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0533:FIN:EN:PDF

COM(2010) 660, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-strategy-2010-2011_en.

COM(2013) 700, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-strategy-paper-2013-2014_en.

COM(2015) 611, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-strategy-2015_en.

COM(2016) 715, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2016-communication-eu-enlargement-policy_en.

COM(2018) 65, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

COM(2019) 260, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2019-communication-eu-enlargement-policy_en.

COM(2021) 644, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2021-communication-eu-enlargement-policy_en.

E-001063/2018(ASW), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001063-ASW_EN.html.

Rada EU. *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, 2009, https://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf.

Rada EU. *COUNCIL CONCLUSIONS ON EU PEACE MEDIATION,* 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13573-2020-INIT/en/pdf.

Smlouva o EU, konsolidované znění 2012.

Stálý rozhodčí soud v Haagu. *Tisková zpráva 196151 z 29. června 2017*, [online]. [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: https://pcacases.com/web/sendAttach/2175.

literatura

ANASTASAKIS, Othon; BECHEV, Dimitar. EU conditionality in South East Europe: bringing commitment to the process. *South East European Studies Programme*, 2003, 1-20.

BALDWIN, Richard E.; FRANCOIS, Joseph F.; PORTES, Richard. The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe. *Economic policy*, 1997, 12.24: 125-176.

BASHESKA, Elena, et al. The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement. *Contemporary Southeastern Europe*, 2014, 1.1: 92-111.

BERGMANN, Julian, et al. Introduction: the EU as international mediator–theoretical and empirical perspectives. *International negotiation*, 2018, 23.2: 157-176.

BERGMANN, Julian. "Sisters in Peace": Analyzing the Cooperation between the United Nations and the European Union in Peace Mediation. *International Negotiation*, 2021, 1.aop: 1-30.

BIEBER, Florian. Conclusion: rethinking europeanisation. In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 237-246.

BISARD, Juliette. The EU's Mediation Role in the Post-Arab Spring Era: A Compar-ative Analysis of Tunisia, Egypt and Libya. BRIEF, POMEAS POLICY, 2015.

BLODGETT, B. Isaiah. *Beyond Copenhagen: Realpolitik in EU Accession Conditionality*. 2016. PhD Thesis. Central European University.

BRADY, Hugo. *Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe*. Centre for European Reform, 2012.

BRKOVIĆ, Čarna; JANSEN, Stef. 22 A Lively Border: Bosnia and Herzegovina and Serbia On the Shifting Banks of the Drina. *Everyday life in the Balkans*, 2018, 230.

BULMER, Simon; BURCH, Martin. Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European union. *Public Administration*, 1998, 76.4: 601-628

BULMER, Simon. Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape. *Journal of European public policy*, 2009, 16.2: 307-324.

CORICELLI, Fabrizio; FRIGERIO, Marco. 15 Years from the Eastern Enlargement: Financial Integration and Economic Convergence in Europe. In: *Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement-Volume II*. Palgrave Macmillan, Cham, 2021. p. 131-152.

DAVIS, Laura. Make do, or mend? EU security provision in complex conflicts: the Democratic Republic of Congo. *European security*, 2015, 24.1: 101-119.

DJOLAI, Marika; NECHEV, Zoran. Bilateral disputes conundrum: Accepting the past and finding solutions for the Western Balkans. *BiEPAG, April*, 2018.

DIMITROV, Đorđe. The European Union as the mediator in Belgrade-Pristina dialogue: What influenced mediation effectiveness?. 2021.

DUDLEY, Danijela. European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, 20.4: 525-545.

ELGSTRÖM, Ole, et al. Perceptions of the EU's role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine conflicts: A biased mediator?. *International negotiation*, 2018, 23.2: 299-318.

EPSTEIN, Rachel A.; JACOBY, Wade. Eastern enlargement ten years on: transcending the east–west divide?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2014, 52.1: 1-16.

ERKEM, Pınar. THE IMPACT OF CONDITIONALITY ON THE TEMPORAL ASPECT OF ACCESSION PROCESS OF CANDIDATE STATES TO THE EU: TURKEY AND SERBIA IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. *Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2016, 9.1.

ESEN, Berk; GUMUSCU, Sebnem. Why did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism. *Party Politics*, 2021, 27.6: 1075-1091.

GAFURI, Adea; MUFTULER-BAC, Meltem. Caught between stability and democracy in the Western Balkans: a comparative analysis of paths of accession to the European Union. *East European Politics*, 2021, 37.2: 267-291.

GEGOUT, Catherine. Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: a realist explanation. *European foreign affairs review*, 2005, 10.3.

GJETA, Altin. The EU Enlargement: Theory and Practice, 2020.

ILIEVSKI, Zoran; TALESKI, Dane. Was the EU's role in conflict management in Macedonia a success?. *Ethnopolitics*, 2009, 8.3-4: 355-367.

KMEZIĆ, Marko. EU rule of law conditionality: democracy or 'Stabilitocracy'promotion in the Western Balkans?. In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 87-109.

KMEZIĆ, Marko, et al. Overcoming the Crisis of eu Enlargement. *Contemporary Southeastern Europe*, 2014, 1.1: 1-8.

KMEZIĆ, Marko, et al. The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead. 2015.

KRATOCHVÍL, Petr. *Teorie evropské integrace*. PORTÁL sro, 2008.

KOCHENOV, Dimitry. EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law. Kluwer Law International BV, 2008.

KOCHENOV, Dimitry. Overestimating conditionality. In: *The European Union in the World*. Brill Nijhoff, 2014. p. 541-556.

KOJOUHAROV, Anton. Bulgarian "Macedonian" Nationalism: A Conceptual Overview. *OJPCR: The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, 2004, 6.1: 282-295.

KONESKA, Cvete. The Macedonia Name Dispute. *Insight Turkey*, 2019, 21.2: 51-62.

KOROSTELEVA, Elena. *Eastern partnership: a new opportunity for the neighbours?* Abingdon: Routledge, 2012.

KUBICEK, Paul. The European Union and grassroots democratization in Turkey. *Turkish studies*, 2005, 6.3: 361-377.

LAZAROU, Elena; GIANNIOU, Maria; TSOURAPAS, Gerasimos. The limits of norm promotion: the EU in Egypt and Israel/Palestine. *Insight Turkey*, 2013, 15.2: 171.

LIPSKÁ, Jana. *Chorvatsko-slovinský spor o vodní koridor a důvody reakce aktérů na rozhodnutí mezinárodního arbitru.* Praha, 2020. 67 s. Bakalářská práce (Bc.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí bakalářské práce prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M. (A)

LITRA, Leonid. The EU's conditionality in the case of Moldova (2001-2009): failure or success?. 2011.

MIREL, Pierre. Western Balkans-European Union: Between internal cohesion and external stability. *European Issues n 480 Fondation Robert Schuman*, 2018, 9.7: 2018.

MORAVCSIK, Andrew; VACHUDOVA, Milada A. National interests, state power, and EU enlargement. *East European Politics and Societies*, 2003, 17.1: 42-57.

MORELLI, Vincent L. Kosovo: Background and US Relations. 2018.

NELAEVA, Galina A.; SEMENOV, Andrey V. EU-Russia rivalry in the Balkans: Linkage, leverage and competition (the case of Serbia). *Romanian J. Eur. Aff.*, 2016, 16: 56.

NIEMANN, Arne, Toni HAASTRUP a Julian BERGMANN. Motives, Roles, Effectiveness and the Future of the EU as an International Mediator. *International negotiation*. The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2018, 23.2, 319-330.

NISTA, Francesca Pia. The European Union's role as a conflict mediator: the cases of the Russo-Georgian War and the Ukrainian Crisis. 2020.

NOUTCHEVA, Gergana. Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, 2009, 16.7: 1065-1084.

ÖNIS, Ziya. Diverse but converging paths to European Union membership: Poland and Turkey in comparative perspective. *East European Politics and Societies*, 2004, 18.3: 481-512.

ÖZBUDUN, Ergun. Democratization reforms in Turkey, 1993–2004. *Turkish Studies*, 2007, 8.2: 179-196.

PACE, Michelle. The construction of EU normative power. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2007, 45.5: 1041-1064.

PETROVIC, Milenko; WILSON, Garth. Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession. *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, 29.2: 201-218.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 2002, 3.1: 1-32.

PIPPAN, Christian. The rocky road to Europe: The EU's stabilisation and association process for the Western Balkans and the principle of conditionality. *European Foreign Affairs Review*, 2004, 9.2.

PISKORSKA, Beata. The Eastern Partnership – A Challenge for the EU's Soft Power in International Relations. *On-line journal modelling the new Europe.* Cluj-Napoca: Facultatea de Studii Europene - Universitatea Babeş-Bolyai, 2018, 26, 78-94.

PLANITZ, Erik, et al. Towards a Comprehensive Framework of Mediation Success: EU Mediation in the Belgrade–Pristina Dialogue. *Journal of Regional Security*, 2018, 13.1: 65-95.

RANGELOV, Iavor. EU conditionality and transitional justice in the former Yugoslavia. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2006, 2.1: 365-375.

SAVOLDI, Francesca; JANÎC, Zeljka; SALVADOR, Regina. Awaiting new borders: unsettled maritime boundaries and contemporary maritime disputes in the Adriatic Sea. *Public Policy Portuguese Journal*, 2021, 6.1: 79-87.

SIDJANSKI, Dusan. *The federal approach to the European Union or the quest for an unprecedented European federalism*. Notre Europe, 2001.

SHELEST, Hanna, et al. The Prospects of the European Union Mediation and Peacekeeping in the Eastern Partnership. *CES Working Papers*, 2016, 8.3: 473-489.

SMITH, Karen E. Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective, The. *EUI Working Papers*, 1997, 97.7.

STEUNENBERG, Bernard; DIMITROVA, Antoaneta L. Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality. 2007.

SZCZEPKOWSKA-FLIS, Agnieszka; KOZŁOWSKA, Anna. Eastern enlargement: analysis of development processes in the EU15 in the context of creative destruction. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 2021, 20.3: 659-675.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Transformace kondicionality v Evropské unii: politické versus právní vymáhání unijních pravidel*. Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelatví Karolinum, 2013.

ŠLOSARČÍK, Ivo, et al. Vymáhání pravidel v rozšířené, postlisabonské a postkrizové EU: Směrem ke vnitrounijní kondicionalitě?. *Mezinárodní vztahy*, 2014, 49.4: 43-63.

TOLKSDORF, Dominik. The European Union as a mediator in constitutional reform negotiations in Bosnia and Herzegovina: The failure of conditionality in the context of intransigent local politics. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2015, 21.4: 401-421.

UILENREEF, Arjan. Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process. *Clingendael European Papers*, 2010, 28.

VACHUDOVA, Milada Anna. Corruption and compliance in the EU's post-communist members and candidates. *J. Common Mkt. Stud.*, 2009, 47: 43.

VACHUDOVA, Milada Anna. EU enlargement and state capture in the Western Balkans. In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 63-85.

VACHUDOVA, Milada Anna. The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union. 2001.

VERHEUGEN, Günter. Meeting the Geopolitical Challenges of the Arab Spring: A Call for a joint EU-Turkish Agenda. *Turkey Policy Brief Series*, 2012, 1: 5.

VUKOSAV, Branimir; MATIJEVIĆ, Zvonimir. A contribution to the study of the Croatian-Serbian border dispute in the Croatian Danube region–historical, geographical and contemporary aspects. *Geoadria*, 2020, 25.2: 177-208.

WOLCZUK, Kataryna. Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy, *Europe-Asia Studies*, 2009, 61:2, 187-211.

ZEJNELI, Jusuf; SHABANI, Faton. MACEDONIA-GREECE DISPUTE RESOLUTION AGREEMENT AND THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS. *The Role of Intercultural Communication*, 101.

ZHELTOVSKYY, Vadym. The Eastern Partnership and its Impact on Self-Governance Reform in Ukraine. *CES working papers* [online]. Editura Universităţii »Alexandru Ioan Cuza« din Iaşi, 2016, 8(3), 550-571.

ZHELYAZKOVA, Asya, et al. European Union conditionality in the Western Balkans: external incentives and Europeanisation. In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 15-37.

mediální zdroje

BICKL, Thomas. Prospects for Judicial Settlement of the Danube Border Dispute Between Croatia and Serbia. *OpinioJuris,* 26. listopadu 2021 [online]. [cit. 2022–04–25]. Dostupné z: http://opiniojuris.org/2021/11/26/prospects-for-judicial-settlement-of-the-danube-border-dispute-between-croatia-and-serbia/.

BRZOZOWSKI, Alexandra, MAKSZIMOV, Vlagyiszlav. EU leaders offer words, funds to disillusioned Western Balkans. *EURACTIV,* 6. října 2021 [online]. [cit. 2022–04–30]. Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-leaders-offer-words-funds-to-disillusioned-western-balkans/.

EU hails Macedonia and Kosovo for solving border quarrel. *Euractiv*. 19. října 2009 [online]. [cit. 2022–04–26]. Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-hails-macedonia-and-kosovo-for-solving-border-quarrel/.

MAURICE, Eric. Juncker: Slovenia-Croatia dispute jeopardises Balkan enlargement. *Euobserver*, 9. ledna 2018 [online]. [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: https://euobserver.com/rule-of-law/140471.

MILEKIC, Sven. Croatia May Quit Arbitration Case over Piran Gulf. *Balkan Insight, 24. července 2015* [online]. [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: https://balkaninsight.com/2015/07/24/court-wants-to-continue-arbitration-for-piran-gulf/.

Only 20% of Serbs view EU positively says polling expert. *EURACTIV,* 11. dubna 2022 [online]. [cit. 2022–04–27]. Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/only-20-per-cent-of-serbs-view-eu-positively-says-polling-expert/.

VELJKOVIĆ, Sandra. EKSKLUZIVNO Donosimo audiosnimku razgovora arbitra i slovenske predstavnice! Poslušajte! *Večernji list, 22. července 2015* [online]. [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: https://www.vecernji.hr/vecernji60/ekskluzivno-donosimo-razgovor-arbitra-i-slovenske- strane-poslusajte-snimke-1015908.

VLAŠIĆ, Tajana. Europska komisija upravo je poručila Hrvatskoj da bi trebala poštivati odluku arbitražnog suda. Telegram, 4. července 2017 [online]. [cit. 2022-04-23]. Dostupné z: https://www.telegram.hr/politika-kriminal/europska-komisija-upravo-je-porucila-hrvatskoj-da-bi-trebala-postivati-odluku-odluku-arbitraznog-suda/.

rozhovor

LIPSKÁ, Jana. *Jak se na slovinsko-chorvatský spor dívá mezinárodní právo? Rozhovor s doc. JUDr. Vladimírem Balašem, CSc*. 19. února 2020 v Praze. (B)

ZÁVĚREČNÉ TEZE MAGISTERSKÉ PRÁCE NMTS
Závěrečné teze student odevzdává ke konci Diplomního semináře III jako součást magisterské práce a tyto teze jsou spolu s odevzdáním magisterské práce do SIS předpokladem udělení zápočtu za tento seminář.
Jméno: **Jana Lipská**
E-mail: **janalip@outlook.cz**
Specializace (uveďte zkratkou)*: **NMTS_ES**
Semestr a školní rok zahájení práce: **ZS 2020**
Semestr a školní rok ukončení práce: **LS 2022**
Vedoucí diplomového semináře: **prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.**
Vedoucí práce: **prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.**
Název práce: **Vývojová křivka kondicionality politiky rozšiřování EU – role principu „dobrého sousedství" v případě hraničních sporů**
Charakteristika tématu práce (max 10 řádek): **Diplomová práce zkoumá politiku dobrého sousedství jako jednu z podmínek pro vstup (balkánských) zemí do EU. EU úpravou kondicionality v roce 2018, dosáhla alespoň částečné vymahatelnosti tohoto principu, jelikož se stalo podmínkou přijetí nového státu vyřešení jeho bilaterálních sporů. Práce objasňuje tuto změnu kondicionality a co k ní představitele EU vedlo. EU rovněž změnila svoji roli v těchto sporech a dává najevo svoji roli coby normativní síly. Základním předpokladem je, že dříve se EU snažila více zasahovat a takové spory řešit, zároveň ale přijímala státy, které je vyřešené neměly. Z toho se Unie poučila a její politika se změnila v menší angažmá, ale větší důraz na vyřešení těchto sporů. Originálním způsobem pak práce k prvku kondicionality přidává i roli Schengenu a hranic v tomto prostoru, což v literatuře nebývá často spojované právě s kondicionalitou.**
Vývoj tématu od zadání projektu do odevzdání práce (max. 10 řádek): **V původním plánu bylo zaměřit na vymahatelnost kondicionalitu versus vymahatelnost kodaňských kritérií. Od tohoto momentu se téma značně posunulo. Původní práce se neměla příliš soustředit na roli EU coby mediátora, nicméně se k tomu nakonec její text přiklonil, protože je to v dané problematice stěžejní. Součástí původního návrhu bylo zmínění řešení sporu o vodní dílo Gabčikovo mezi Maďarskem a Slovenskem. Tato kapitola byla nakonec z práce vyřazená. Místo srovnání tohoto sporu se sporem slovinsko-chorvatským se autorka rozhodla zařadit do práce aspekt Schengenu a jeho možný vliv na proměnu kondicionality.**
Struktura práce (hlavní kapitoly obsahu): **Úvod do problematiky a State of the Art, Teoretický rámec, Metodologie, Rámec výzkumu a výzkumná otázka, Struktura práce, Změna kondicionality, slovinsko-chorvatský spor, další problémy regionu, další spory a mediace EU, proč nechce Eu integrovat bilaterální spory?, závěr**
Hlavní výsledky práce (max. 10 řádek): **Práce si kladla za cíl objasnit, proč Evropská unie daleko méně řeší bilaterální spory ve svém sousedství a zároveň po kandidátských zemí z tohoto regionu požaduje vyřešení těchto sporů před samotným vstupem do EU. Závěrem je, že Evropská unie se poučila ze své slabé**

schopnosti být efektivní mediátor. Mediovat spory tak, aby došlo k jejich vyřešení, není silná stránka EU, proto se místo toho snaží apelovat na zúčastněné strany, aby se obrátili na třetí strany v podobě nezávislého arbitra. Takovou zkušenost má EU se slovinsko-chorvatským sporem. Z toho se však poučila nejen tím, že neumí být efektivní mediátor, ale i tím, že dohoda o arbitráži nezaručuje skutečné vyřešení sporu. Evropská unie totiž společně s Chorvatskem integrovala i jeho bilaterální spor, a proto změnila kondicionalitu, aby se to již neopakovalo.

Prameny a literatura (výběr nejpodstatnějších):

Zprávy Evropské komise a Rady EU

DJOLAI, Marika; NECHEV, Zoran. Bilateral disputes conundrum: Accepting the past and finding solutions for the Western Balkans. BiEPAG, April, 2018.

GAFURI, Adea; MUFTULER-BAC, Meltem. Caught between stability and democracy in the Western Balkans: a comparative analysis of paths of accession to the European Union. East European Politics, 2021, 37.2: 267-291.

KMEZIĆ, Marko. EU rule of law conditionality: democracy or 'Stabilitocracy'promotion in the Western Balkans?. In: The Europeanisation of the Western Balkans. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 87-109.

MORAVCSIK, Andrew; VACHUDOVA, Milada A. National interests, state power, and EU enlargement. East European Politics and Societies, 2003, 17.1: 42-57.

NOUTCHEVA, Gergana. Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans. Journal of European Public Policy, 2009, 16.7: 1065-1084.

PIPPAN, Christian. The rocky road to Europe: The EU's stabilisation and association process for the Western Balkans and the principle of conditionality. European Foreign Affairs Review, 2004, 9.2.

UILENREEF, Arjan. Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process. Clingendael European Papers, 2010, 28.

VACHUDOVA, Milada Anna. EU enlargement and state capture in the Western Balkans. In: The Europeanisation of the Western Balkans. Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 63-85.

Etika výzkumu:**

V případě problematiky bilaterálních sporů je vždy potřeba přistupovat ke zdrojům ozvláště obezřetně, protože se může stát, že autoři ze zemí, kterých se spor týká, budou psát tendenčně. Tohoto si je autorka vědoma a brala toto riziko v potaz. Řada informací pochází také z oficiálních dokumentů Evropské komise, kde by nemělo být toto zabarvení přítomné, a poku je, odráží realitu uvnitř Evropké unie.

Jazyk práce:
český

Podpis studenta a datum

Schváleno	**Datum**	**Podpis**
Vedoucí práce		
Vedoucí diplomového semináře		
Vedoucí specializace		
Garant programu		

* BAS – Balkánská a středoevropská studia; ES – Evropská studia; NRS – Německá a rakouská studia; RES – Ruská a eurasijská studia; SAS – Severoamerická studia; ZES – Západoevropská studia.

** Pokud je to relevantní, tj. vyžaduje to charakter výzkumu (nebo jeho zadavatel), data, s nimiž pracujete, nebo osobní bezpečnost vaše či dalších účastníků výzkumu, vysvětlete, jak zajistíte dodržení, resp. splnění těchto etických aspektů výzkumu: 1) informovaný souhlas s účastí na