

Další rozšiřování Evropské unie

kdo, kdy a proč?

Ivana Jemelková

srpen 2007

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.

Tato studie je nezávislou analýzou autora. Názory vyjádřené v textu nemusí být nutně stanoviskem Asociace pro mezinárodní otázky.

OBSAH

Úvod	3
Historický vývoj a obecný kontext	4
Formální kritéria vstupu do EU	5
Pozitivní dopady rozšiřování	6
Negativní dopady rozšiřování	7
Kdo má zájem na dalším rozšiřování EU?	9
Další směry expanze a současný stav	10
Integrační kapacita	15
Vliv veřejného mínění	17
Závěr: Rozšiřování bez hranic?	20
Prameny a literatura	22

SUMMARY

The enlargement of 2007 was in spite of a rather cool public and political perception a true milestone in the European integration process. Since then, the so called “enlargement fatigue” has spread over the European Union. In this moment, a new era begins, all over again discussing the future of EU enlargement.

To introduce the topic, there is a brief historical overview of the enlargement process of EC/EU and general membership conditions. The next parts summarize the most visible positive and negative aspects of enlargement and attempt to create a profile of a country which is in favour of further enlargement. The most extensive chapter deals with the current state of the process and various positions of current Member States towards potential candidates. The so called “integration capacity” and the public opinion are also discussed. Finally, there is a conclusion presenting future prospects of EU enlargement.

The aim of this paper is to provide brief but sufficient background for more particular discussion on (perspective) candidate countries and the future of the European Union in terms of its membership

ÚVOD

Počátek roku 2007 a dokončení zatím poslední vlny rozšiřování Evropské unie vstupem Bulharska a Rumunska znamenal v historii existence Evropské unie (a jejích předchůdců) významný přelom. Po přijetí celkem dvanácti zemí střední a východní Evropy a Středomoří, které představovalo naplnění jednoho z hlavních bodů agendy ES/EU od pádu železné opony, se Evropská unie a zejména její politika rozšíření ocitla ve fázi „ztráty dynamiky“ (Palmer 2006) a potřeby hledání nového konsenzu v odpovědi na otázky jejího budoucího vývoje včetně teritoriálního rozsahu.

Společenství tedy po 50. letech své existence symbolicky uzavírá jednu rozsáhlou kapitolu, aby zároveň otevřelo jinou – etapu možná ještě obtížnější, která bude bezpodmínečně vyžadovat reformy nejen na straně (potenciálních) kandidátů, ale také významné změny a rozhodnutí na straně Unie samotné, ať už se jedná o její ideový základ, institucionální uspořádání, finanční zajištění a procesy fungování, ambice v oblastech jednotlivých politik a role, kterou Unie chce hrát v globálním prostoru.

Jak je patrné např. ze zprávy Evropské komise (2006), ale i praktického vývoje, rozšiřování je v současné době spíše „taženo“ dříve danými závazky EU než politickým a společenským konsenzem a Evropská unie pociťuje „únavu z rozšíření“ nebo dokonce „vyčerpání z rozšíření“¹. Jak uvádí Sychra (2006: 105), „zatímco před prvním východním rozšířením (deset nových států v roce 2004) stála EU před otázkami ‚kdy‘ a ‚kdo‘ a před druhým východním rozšířením (Rumunsko a Bulharsko 2007) pouze ‚kdy‘, pokládá si nyní (...) navíc otázky ‚zda‘ a ‚proč‘.“ Názorové spektrum odpovědí na ně je přitom široké – od pozitivního přístupu vítající další rozšiřování členské základny (např. Velká Británie, Česká republika) až po spíše zdrženlivé postoje odvolávající se zejména na nepříznivý postoj veřejného mínění (Francie, Rakousko atd.). Přitom jednotlivé země na základě svých zájmů a historických, ekonomických a kulturních vazeb upřednostňují začlenění určitých zemí před jinými. Individuální preference jsou zřetelné, ale chybí ucelená dlouhodobá strategie Unie.

¹ Např. Palmer (2006) používá pojem „enlargement exhaustion“.

Tato studie nejprve nastíní kontext procesu rozšiřování EU a zasadí tento proces do obecných souvislostí politiky rozšíření, např. ve vztahu k potřebě institucionální reformy, finančním dopadům apod. Bude se zabývat otázkou, proč je (nebo není) rozšiřování v zájmu Unie a jejích členských států a jaké přínosy a náklady, či přesněji řečeno příležitosti a výzvy, jí a jejím jednotlivým členům rozšiřování přináší.

Další část je věnována podrobnějšímu hodnocení kritérií přistoupení a diskuzi o vymezení pojmu „evropský stát“, který je jednou ze základních podmínek vstupu. Zároveň je hlouběji zmapována také debata o tzv. integrační kapacitě.

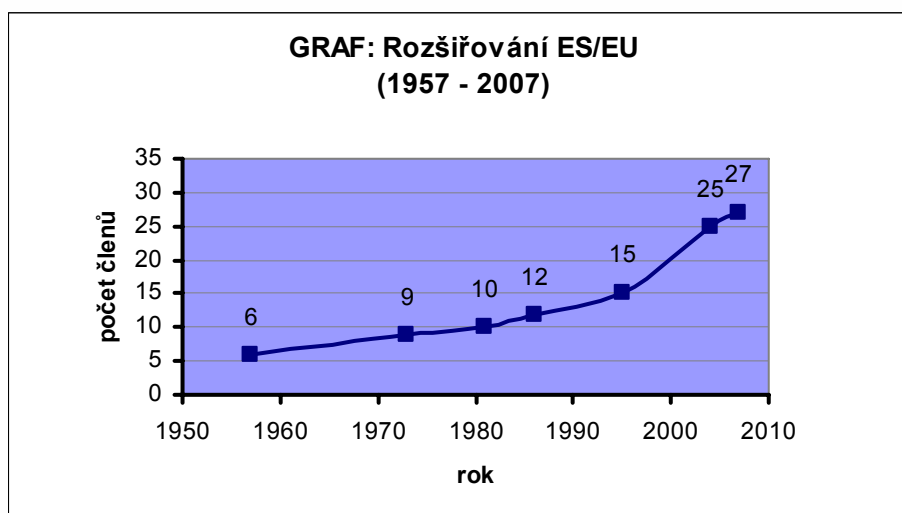
Součástí studie je také nástin aktuálních stanovisek vůči rozšiřování z hlediska oficiálních politických postojů jednotlivých zemí, ale i z pohledu veřejnosti s důrazem na země, které v této otázce zaujaly relativně vyhraněný postoj na jedné či druhé straně spektra. Vývoj veřejného mínění je jedním z nejzajímavějších aspektů rozšíření EU. Zde je patrný základní paradox – ačkoliv byla všechna dosavadní rozšíření považována představiteli Unie i národních států za úspěšná, doprovází je čím dál zřetelnější odpor veřejného mínění. (Szunyog In: Euractiv 2006a)

V závěru je nastíněna probíhající debata o teritoriální „finalitě“, tzn. hledání odpovědi na otázku „Kde končí (nebo v budoucnu může končit) Unie?“, možných alternativních projektech fungování EU s přibývajícím počtem členů a významu sousedské politiky jako alternativy plného členství.

HISTORICKÝ VÝVOJ A OBECNÝ KONTEXT

Za půl století existence Evropských společenství/Evropské unie (ES/EU) se počet jejích členů zvýšil téměř pětinašobně. K zakládající „šestce“ se v roce 1973 připojilo Dánsko, Irsko a Spojené království, v 80. letech následovalo Řecko (1981), o pět let později Portugalsko a Španělsko. Na počátku 90. let se území Společenství rozrostlo také díky sjednocení Německa, v roce 1995 pak přistoupením Rakouska,

Finska a Švédsko. Evropská „patnáctka“ se následně během roku 2004 proměnila v „pětadvacítku“ díky přijetí České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska, Slovinska. Jako zatím poslední rozšířily řady členských států Bulharsko a Rumunsko k 1. lednu 2007, čímž dosáhla Unie současného stavu 27 členů.



Evropská unie se tak postupně vydala již všemi možnými směry rozšíření – po vlně „západní“, „jižní“ a „severní“, získala na počátku 21. století i východní dimenzi. Tato „východní vlna“ byla, jak je patrné z grafu, přelomem ve vývoji evropské integrace. Zatímco v prvních etapách vývoje ES/EU docházelo k relativně pozvolnému zvyšování počtu členů, ve dvou etapách poslední vlny rozšíření proces výrazně akceleroval, když přistoupilo dvanáct nových států, což je více než za celou předchozí dobu existence ES/EU (během let 1957-1995 přibylo devět nových členů).

Je zřejmé, že rozšiřování provází ES/EU po většinu její existence a původní cíl Římských smluv vytvořit „ever closer union“ se v této souvislosti naplňuje v podobě „ever larger union“. V roce 2007 je Evropská unie světovým hráčem s rozlohou více než 4,3 milionů km², téměř půlmiliardou obyvatel, a ani v tomto momentu nelze považovat její hranice za definitivní.

FORMÁLNÍ KRITÉRIA VSTUPU DO EU

Základní kritéria přijetí nového člena jsou zakotvena v čl. 49 Smlouvy z Nice. O členství může požádat „každý evropský stát pokud splňuje požadavky stanovené čl. 6 (1)“, tedy uznává zásady svobody, demokracie, lidských práv a základních svobod a právního státu, tzn. zásady, které jsou společné členským státům. I když se zde hovoří o „evropském“ státě, není ve smlouvách definováno, jaký teritoriální rozsah se „Evropou“ rozumí, případně z jaké minimální procentuální části musí takový stát ležet v takto specifikovaném území.

Je zřejmé, že evropská integrace není primárně založena na geografické příslušnosti a již dnes jsou některá mimoevropská území začleněna do Unie. Např. francouzské zámořské departementy v čele s územně největší francouzskou Guayanou v Jižní Americe, karibskými ostrovy Guadeloupe a Martinique a ostrovem Réunion v Indickém oceánu, nebo španělské exklávy na marockém pobřeží, Ceuta a Melilla, nejsou typické „evropské“ území. Stejně tak Kypr se nachází mnohem blíže prostoru Blízkého východu a Severní Afriky než evropskému „mainstreamu“ (Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 272). Vzhledem k těmto skutečnostem geografické kritérium jako takové samo nedokáže obstát.

Také v případě, že budeme „Evropu“ chápat z hlediska kulturního a historického, neexistuje přesné vymezení. Další možné hledisko je „hodnotové“, ale ani společné hodnoty nebyly explicitně definovány a jak upozorňuje Drulák (In: Evropské hodnoty 2006) „hodnoty společnosti (...) jsou v procesu stálé změny, jako např. [zrušení] trest[u] smrti – dnes považovan[é] za evropskou hodnotu, přičemž v 50. letech minulého století tomu bylo zcela jinak.“ Nugent (In: Nugent [ed.] 2004: 272) dokonce označuje hranice Evropy za „elastické“ a subjektivně dané podle toho, kdo je definuje a někdy také, za jakých okolností je definuje.

Existují však další, přesněji stanovená kritéria vstupu, která byla vytvořena na zasedáních Evropské rady v Kodani v roce 1993 a v Madridu 1995 (European Commission 2007a). Jedná se o kritérium politické: existence stabilních institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování

a ochranu menšin; hospodářské: země musí mít fungující tržní hospodářství schopné odolat konkurenci a tržním silám v EU a také kritérium převzetí *acquis communautaire* a závazků vyplývajících z členství, včetně dodržování cílů politické, hospodářské a měnové unie a jejich provádění prostřednictvím patřičných administrativních a soudních struktur.

Ani takto nastavená kritéria však jednoznačně nerozdělují všechny potenciální zájemce na ty, kteří se v budoucnu členy stát mohou, a ty, u nichž to možné není. Kodaňská kritéria jsou předmětem vývoje. U kritérií uvedených ve Smlouvě z Nice se jedná o rozhodnutí politické. V případě zvažování dopadů každého rozšíření je tedy třeba brát v úvahu možné konkrétní pozitivní i negativní dopady takového kroku z hlediska stávajících i přistupujících států a Unie jako celku. Následující kapitola se pokusí shrnout potenciální výhody i rizika rozšiřování EU.

POZITIVNÍ DOPADY ROZŠIŘOVÁNÍ

V nejobecnější rovině napomáhá perspektiva přistoupení a proces rozšíření sám o sobě při politické a ekonomické transformaci zúčastněných zemí. Zvětšuje se oblast míru, stability a prosperity, včetně podpory demokracie, právního státu a ochrany lidských práv. Proces naplňování kritérií vstupu napomáhá politické a ekonomické transformaci. Tyto faktory, jejichž konstatování může na první pohled působit jako klišé, však mají mimořádný význam. Mezi nejvýznamnější úspěchy evropské integrace patří jednoznačně nebývale dlouhé období míru, stability a prosperity, které integrující se Evropa zažila za posledních 50 let.²

Převzetí evropského *acquis* také napomáhá zkvalitnění a stabilizaci právního prostředí. Rozšíření může být významným impulsem a „katalyzátorem při řešení některých závažných problémů“ v ekonomickém i politickém prostředí „starých“ členských států. (cit. dle Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 21)

² Tento fakt byl zdůrazněn také v tzv. Berlínské deklaraci vydané u příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv.

Rozšíření výrazně ovlivňuje také ekonomiky stávajících i přistupujících členů. Díky reformám, finanční i expertní asistenci a vytvoření odpovídajících podmínek umožňuje rozšíření rychlejší ekonomický rozvoj přistupujících zemí – snižují se rozdíly mezi životní úrovní napříč EU, zvyšuje se kupní síla. Zapojení nových trhů do jednotného evropského prostoru přináší exportní a investiční příležitosti. Soutěživé prostředí vytváří vyšší tlak na konkurenci, inovace a vývoj. Vytváření nových pracovních míst společně s reformami pracovního trhu a programy celoživotního vzdělávání a rekvalifikace vede ke snižování nezaměstnanosti.³

V rámci vnějších vztahů jsou členové Unie vázáni uplatňováním Společné obchodní politiky, čímž dále vzrůstá role EU jako světového obchodního hráče. Evropská unie se s více členskými státy, větším podílem světové populace, ekonomiky, humanitární pomoci, větší silou prosazující společné hodnoty, může těšit výraznějším vlivu na mezinárodní scéně.

Neopomenutelné je také symbolické hledisko – členství v takto prestižním klubu rozvinutých tržních ekonomik a demokracií napomáhá zlepšování image svých členů jak v oblasti zahraniční politiky, tak ve vnímání běžných občanů.

Podobně se, díky aplikaci evropských standardů, zlepšuje v nových členských zemích ochrana životního prostředí, důraz je kladen na využití ekologických zdrojů energie, kvalitu potravin i přísnější podmínky chovu hospodářských zvířat.

Rozšíření dále zvyšuje kulturní, etnickou a jazykovou rozmanitost EU, což se dá považovat za velký přínos z hlediska podpory tolerance a vzájemného respektu ve společnosti.

³ Konkrétní příklady ekonomických důsledků rozšíření z roku 2004 je možné najít ve studii Evropské komise „Enlargement, two years after: an economic evaluation“ (European Commission 2006b).

V běžném životě občanů pak rozšiřování společného prostoru dává zejména nové možnosti z hlediska mobility - ať už se jedná o cestování, či stěhování se za prací nebo v rámci studia.

NEGATIVNÍ DOPADY ROZŠIŘOVÁNÍ

Při uvažování o možných rizicích pokračování procesu rozšiřování je třeba si uvědomit, že každý ze zúčastněných členských států vysílá své (v případě Evropského parlamentu přímo volené) zástupce do evropských institucí. Tento fakt může být zdrojem obav, že další rozšiřování Unie a pokračující navyšování počtu europoslanců, komisařů a zástupců v Radě může zpomalit, paralyzovat nebo dokonce zcela zablokovat rozhodovací proces. Je proto nezbytně nutné najít rovnováhu mezi mírou zastoupení a bezproblémovým fungování institucí. Bude Evropský parlament s téměř tisíci poslanci schopný efektivně jednat a přijímat rozhodnutí? Jaká portfolia budou vybrána pro nové komisaře? V případě zavedení rotačního systému v Komisi, jak bude stanoven rotační klíč? Bude možné stále ještě dosáhnout konsenzu v citlivých otázkách s více než 30 členy s právem veta? Navíc jazyky nových členských zemí se stanou oficiálními jazyky Unie. Bude příliš nákladné, technicky obtížné a časově náročné překládat všechny dokumenty a zajišťovat tlumočení? Vnitřní diverzita EU tak může být jednou z jejich předností (jak bylo zmíněno výše), ale i slabinou.

Tento komplexní problém je úzce propojen s dlouhodobou snahou o institucionální reformu EU. V současnosti je institucionální uspořádání EU založeno na ustanovení Smlouvy z Nice, která upravuje existenci Unie s maximálním počtem 27 členských států. Po překročení tohoto počtu by měla Rada určit jednomyslným usnesením počet členů Komise, který je nižší než počet členských států a funguje na principu rovné rotace. Budoucí podoba ostatních institucí zde není upravena vůbec. Potřeba reformy před dalším rozšířením tedy vyplývá z logiky ustanovení Smlouvy z Nice.

Smlouvu o Ústavě pro Evropu, která měla přinést potřebné řešení, se po neúspěšných referendech ve Francii a Nizozemsku nepodařilo ratifikovat. Svě 50. narozeniny tak EU „slavila s institucemi původně vytvořenými pro šest států“. (Berry, 2006) A v konečném důsledku se nejedná pouze o tyto „vrcholné“ části institucí, ale také jejich administrativní aparát, jeho velikost, zázemí, financování atd.

Z ekonomického hlediska může být přijímání nových členů pro stávající členské státy nevýhodné z důvodu tzv. statistického efektu, kdy se průměr HDP na obyvatele Evropské unie přistoupením nových zemí s nižší úrovní HDP celkově sníží a některé regiony, které dříve získávaly evropské dotace, se „opticky“ ocitnou nad požadovanou úrovní a nárok na prostředky ze strukturálních fondů ztratí. Podobně panuje mezi obyvateli původních členských zemí obava z nelegální migrace, přílivu levné pracovní síly a tzv. sociálního dumpingu.⁴ Staré členské země se obávají také outsourcingu a přesunu firem do členských zemí s levnější pracovní silou. Naopak nové členské státy mají strach z převzetí místních firem silnějšími zahraničními společnostmi. Tyto obavy tvoří velmi silný psychologický moment a významně oslabují podporu evropské integraci ve veřejném mínění.

Rozšířením také získá EU nové vnější hranice, často s nestabilními regiony, v některých případech s nedemokratickými režimy a ekonomikami na nízké úrovni. Bude Unie schopná zamezit pronikání organizovaného zločinu, pašování drog a lidí nebo nelegální migraci? Bude se schopna vyrovnat s těmito novými výzvami v rámci Evropské politiky sousedství? A v globálním kontextu, bude rozšířená EU schopna dosáhnout konsenzu a společně efektivně vytvářet a prosazovat záměry Společné zahraniční a bezpečnostní politiky? Navíc, pokud se vnější hranice EU přesunou blíže k méně stabilním regionům, dá se předpokládat, že bude muset Unie vložit více energie do politik zabývajících se tímto problémem možná na úkor „vnitřních“ záležitostí.

Každý stát, který se nově stane členem Unie, pak do ní přináší také své priority, zahraničněpolitickou nebo ekonomickou orientaci, historické a kulturní vazby apod. Proto po svém vstupu může svá specifika (do jisté míry) promítnout také do směřování EU a jejích politik. Typickým příkladem mohou být bývalé koloniální mocnosti, které se staly členy ES/EU a usilovaly o výrazný prvek orientace na oblasti svých někdejších kolonií, ať už se jednalo o rozvojovou pomoc nebo obchodní preference. Podobně každý stát musí reagovat převážně na podněty ze svého sousedství. Postupem jednotlivých vln rozšíření a

⁴ Zvláště silné byly tyto obavy před rozšířením v roce 2004, kdy se očekávalo „zaplavení“ zemí původní EU-15 pracovníky ze zemí střední a východní Evropy. Tyto obavy se ale nepotvrdily a bájný „polský instalatér“ tak zůstal jedním z řady mýtů doprovázejících tuto vlnu rozšiřování. Situace se prakticky opakovala i v případě vstupu Bulharska a Rumunska v roce 2007.

získáváním nových geografických i politických dimenzí proto dochází k určitým reformulacím některých politik a způsobu jejich financování.⁵

KDO MÁ ZÁJEM NA DALŠÍM ROZŠÍŘOVÁNÍ UNIE?

Na základě skutečností uvedených v předchozích kapitolách lze říci, že jednotlivé státy zastávají, v závislosti na mnoha individuálních faktorech z hlediska možných výhod i nevýhod plynoucích z rozšíření, různé pozice a prosazují odlišné priority. Můžeme ale definovat některá základní kritéria, podle kterých je možné posuzovat zájem daného státu na dalším rozšiřování (podle Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 6). Státy, které mají tendenci nejvíce prosazovat další pokrok v rozšiřování jsou státy, které

- jsou geograficky blízko přístupujícím zemím – mají možnost získat největší obchodní nebo bezpečnostní výhody;
- neutrpí kvůli rozšíření finanční ztráty – zde jsou patrné zejména obavy států, které v současnosti nejvíce těží ze Společné zemědělské politiky a strukturálních fondů, tedy zejména Španělska, Portugalska a v oblasti zemědělství také Francie;
- neztratí politický vliv – např. Francie se s pokračujícím rozšiřováním obává dalšího geopolitického posunu EU na východ.

Některé státy se tak logicky dostanou do role jakýchsi „patronů“ jednotlivých přístupujících států, nebo skupin států, s nimiž jsou z hlediska uvedených motivů nejvíce svázány jejich zájmy. Např. při rozšíření z roku 2004 bylo toto zřetelné v případě Německa, které silně podporovalo vstup Polska, skandinávských států, které usilovaly o členství zemí Pobaltí a podobně Řecka, které se stalo „patronem“ Kypru. (Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 6-7) Podobný vývoj je patrný také v dalším procesu rozšiřování. V následující kapitole je uvedeno několik konkrétních příkladů.

⁵ Patrné je to např. na případu tlaku Polska na větší angažovanost EU ve východní Evropě – zvláště ve vztahu k Ukrajině a Bělorusku.

DALŠÍ SMĚRY EXPANZE A SOUČASNÝ STAV

Oficiální kandidátský status byl dosud udělen třem zemím - Chorvatsku, Makedonii a Turecku. Největší reálnou šanci stát se v dohledné době součástí Evropské unie má zřejmě Chorvatsko, které podalo oficiální přihlášku na začátku roku 2003. Země má podporu mezi současnými členskými státy - kromě Německa jako tradičního partnera, také Maďarsko a Slovinsko jednoznačně podporují jeho vstup. Důvody jsou zřejmé už při pohledu na mapu – současná vnější hranice Unie by se tak posunula dál a jihovýchod, dále jsou to existující politické i ekonomické vazby a v maďarském případě také existence jeho menšin (Sychra 2006: 112). Dokonce Rakousko, které se jinak k perspektivám dalšího rozšiřování staví velmi opatrně, vstup Chorvatska podporuje (např. Leggewie 2007). Podobně je přistoupení Chorvatska nakloněno také veřejné mínění ve stávajících zemích EU (viz. kapitola Vliv veřejného mínění).

Otevření přístupových rozhovorů však bylo dlouho blokováno kvůli nedostatečné spolupráci Chorvatska s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii (ICTY). K oficiálnímu zahájení vyjednávání došlo teprve v říjnu 2005 poté, co hlavní žalobkyně Carla Del Ponte oznámila, že Chorvatsko s ICTY „plně spolupracuje“.⁶

Podle prohlášení předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa při setkání s chorvatským prezidentem Stjepanem Mesićem, že by se právě Chorvatsko mělo stát 28. členským státem Unie (Hospodářské noviny 2006). Termín přistoupení však dosud stanoven nebyl - podle Barrosa záležití především na samotném Chorvatsku, jak rychle bude proces postupovat. Chorvatský premiér Ivo Sanader uvedl, že země doufá, že se členem Unie stane již v roce 2009 (Euractiv.cz 2005). Tuto vizi podporují také čeští političtí představitelé v čele s premiérem Topolánkem, který prohlásil, „že ČR zřejmě případně během jejího předsednictví milá povinnost přivítat Chorvatsko mezi členy EU“ (Úřad vlády ČR 2006).

⁶ Na Kanárských ostrovech došlo v prosinci téhož roku k zatčení dlouho hledaného chorvatského generála Ante Gotoviny, který byl obviněn ze spáchání válečných zločinů.

Chorvatsko však do té doby musí vyřešit řadu problematických otázek – reformy se musejí zaměřit především na justici a boj s korupcí, stejně tak zůstává dosud přítomné dědictví války z 1. poloviny 90. let, zejména otázka návratu srbských uprchlíků a garance práv menšin. Pozitivním faktem zůstává, že chorvatská ekonomika, která je z velké části závislá na turistickém ruchu, zažívá v posledních letech setrvalý růst. Přesto však i zde jsou patrné rezervy - HDP per capita v roce 2006 dosahoval úrovně asi 9 700 EUR, což je necelá polovina průměru tehdejší EU-25 (Eurostat 2007), a míra nezaměstnanosti se pohybovala mírně nad 10%.⁷

Pokud ale chce Unie Chorvatsko přijmout, bude nutné novelizovat platné znění Smlouvy z Nice, která upravuje fungování Unie o maximálním počtu 27 členů. Chorvatsko se v případě neúspěchu může stát do určité míry „obětí“ nepružnosti Unie a její institucionální nepřipravenosti. Přitom Chorvatsko jako relativně malá země s 4,5 miliony obyvatel a rozlohou 56 594 km² by neměla v rámci funkčního uspořádání EU způsobit vážné komplikace.

Naopak u dalších dvou kandidátů bude zřejmě cesta do EU ještě složitější. Makedonii,⁸ nejchudší zemi bývalé Jugoslávie, byl udělen kandidátský status v prosinci 2005 jako „uznání reformních snah“ (CEPS 2006: 2). Země se 2 miliony obyvatel však čelí vážným ekonomickým problémům, hrozivě vyhlíží především míra nezaměstnanosti 38%, HDP per capita činí asi 5 800 EUR.⁹

⁷ Např. Pelikán (2006: 4) se ale domnívá, že Chorvatsko je na začlenění do EU připraveno daleko lépe než Rumunsko a Bulharsko.

⁸ Komplikovaný osud bývalé nejchudší jugoslávské republiky dokumentuje i její název. Mezinárodní uznání země dlouho blokovalo Řecko, protože označení „Makedonie“ považuje za součást svého historického dědictví. Do OSN byla Makedonie po řecké intervenci přijata pod názvem Bývalá jugoslávská republika Makedonie (anglická zkratka FYROM).

⁹ Oba údaje The CIA Factbook, 2005. Uvedený údaj představuje asi 25% průměru EU-25 (Eurostat 2007). Ovšem takto prezentované údaje mohou být zavádějící. Pro větší vypovídající hodnotu je třeba spíše srovnávat se zeměmi před vstupem do EU. Např. polský příjem na hlavu činil v roce 1994, tj. (10 let před vstupem do EU pouze 35 % průměru EU. (Akule In: Král 2007: 29) Ani tak ale nelze dosáhnout úplně objektivitu, protože průměr EU-15 se výrazně liší od průměrných hodnot EU-25 nebo EU-27.

Jednoznačně nejkontroverznějším ze současných kandidátů je Turecko, největší země, která kdy o vstup do ES/EU usilovala. Pozice jednotlivých států v otázce jeho začlenění do EU se velmi různí, od radikálních prohlášení bývalého francouzského prezidenta Valéry Giscard d'Estainga, že přijetí Turecka do EU by znamenalo „konec Evropy“ (CEPS 2006: 1), přes německé a rakouské nabídky „privilegovaného partnerství“ (Leggewie 2007), až po vstřícný postoj ze zemí jako Velká Británie (Reuters 2006).

Geograficky pouze 3% tureckého území leží v Evropě, přes 70 milionů většinou muslimského obyvatelstva (z toho 20% žijících pod hranicí chudoby, kteří mohou představovat hrozbu z hlediska migrace), 35% obyvatelstva činných v zemědělském sektoru,¹⁰ stále velká úloha armády ve společnosti, sousedství dlouhodobě nestabilního regionu,¹¹ odlišné kulturní kořeny a historická zkušenost, nedodržování práv menšin (především nepřiznaná genocida Arménů a diskriminace Kurdů) a žen¹² a v neposlední řadě stále otevřená Kyperská otázka – to jsou hlavní argumenty proti vstupu této země do EU. Z hlediska současných členských zemí se Turecko jeví také jako země, která může pro fungování Unie znamenat značnou zátěž - díky svému populačnímu potenciálu může získat výrazné zastoupení v institucích EU a také, podle stávajících pravidel, čerpat velké množství finančních prostředků ze strukturálních fondů a zemědělských dotací.

Na druhé straně je Turecko země, která prochází výraznými reformami ekonomickými, politickými a společenskými, země s klíčovým strategickým potenciálem ať už se jedná o otázky stárnutí evropské populace, vojenské bezpečnosti¹³, energetického zajištění¹⁴ a dodávek surovin a v neposlední řadě země, která úzce spolupracuje s Euroatlantickým společenstvím, ES/EU a NATO, už po několik

¹⁰ Oba údaje převzaty z The CIA Factbook 2006.

¹¹ Irák, Írán, Sýrie, Arménie, Gruzie.

¹² Podle zprávy Amnesty International (2004) čelí až třetina tureckých žen pravidelnému domácímu násilí.

¹³ Podle některých názorů by 800 000 vojáků turecké armády mohlo mít pro EU neobyčejný význam. (Barysch, Everts, Grabbe 2005: 28)

¹⁴ Zejména některé země závislé na energetických dodávkách ze strany Ruska otevřeně hovoří o Turecku jako možnosti zajistit diverzifikaci energetických zdrojů. (např. prohlášení lotyšského premiéra cit. dle Akule In: Král 2007: 28).

dekád.¹⁵ Úspěšné soužití s početnou islámskou populací by prokázalo sílu a toleranci Unie a dalo jasně najevo, že v tomto smyslu „střet civilizací není nevyhnutelný“. (Sěmanis cit dle. Akule In: Kubát 2007: 33)

Všechny tyto základní argumenty je možné vnímat i z druhé strany názorového spektra a není možné dát jednoznačnou odpověď na otázku, zda je pro EU výhodné, či nevýhodné Turecko přijmout. Jsou zde ovšem dané závazky a otevřená předvstupní jednání. Pokud se podaří vyřešit všechny problémy a přesvědčit o vhodnosti tohoto kroku také veřejnost, předpokládá se vstup Turecka v horizontu zhruba 10 let – podle Palmera (2006) nebudou jednání dokončena dřív než v roce 2015, Harmáček (2006) odhaduje termín 2012 až 2020. Je však obtížné si představit, že by Turecko bylo ochotno čekat na ukončení rozhovorů stejně dlouho, jako čekalo na jejich zahájení.¹⁶ Na druhou stranu ale vstup takového státu bude pro Unii velkou zátěží z hlediska rozpočtu i kapacity institucí. Proto se předpokládá vstup nejdříve až s další nebo následující finanční perspektivou a samozřejmě až po reformě institucí a politik Unie s největšími finančními nároky.

Z dalších zemí, jejichž budoucnost zřejmě leží v Evropské unii je třeba zmínit „země západního Balkánu“¹⁷, tedy Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Srbsko a Kosovo (ve smyslu Rezoluce Rady bezpečnosti 1244), které získaly „evropskou perspektivu“. Tento termín zahrnuje ujištění, že po splnění všech vstupních kritérií, budou tyto země uvítány jako plnoprávní členové Unie. (European Commission 2007c).

Zmíněné země se dnes nacházejí v různých fázích stabilizačního a asociačního procesu. Své zájmy na úspěšném završení evropských aspirací tohoto regionu zřetelně vyjadřují zejména Německo, Rakousko, Velká Británie, Slovinsko a Řecko. (Tesař 2006b: 23 a 2006a: 6) Tyto státy zde sledují mix

¹⁵ Turecko je asociovaným členem ES od roku 1963, žádost o plné členství podalo v roce 1987. Členem NATO je Turecko od roku 1952. Turecko se také zúčastnilo všech vojenských operací vedených EU s výjimkou operace v Konžské demokratické republice. (Akule In: Král 2007: 24)

¹⁶ Turecko podalo žádost o přidružené členství v EHS v roce 1959, o plné členství v roce 1987.

¹⁷ Termín „západní“ Balkán se používá zejména pro odlišení zbývajících zemí regionu od Bulharska a Rumunska (Tesař, 2006a: 4).

individuálních ekonomických a strategicko-politických zájmů. Dominantní pozici zastává zejména Německo díky své ekonomické síle a velké domácí komunitě migrantů ze zemí bývalé Jugoslávie. Česká republika, jejíž prioritou by rozšiřování na Balkán mohlo být vzhledem k historickým, ekonomickým a kulturním vazbám, označila oblast jihovýchodní Evropy za svou strategickou prioritu poprvé v roce 2004 (Zrno 2006: 15-16). Ostatní státy se kloní také k obecně pozitivnímu přístupu s výjimkou Francie, která se koncem roku 2005 pokoušela zablokovat zahájení přístupových jednání s Makedonií. Tento postup ale nebyl primárně výrazem nechuti Francie k rozšiřování, „ve skutečnosti jí však šlo hlavně o to vynutit si pro sebe příznivá rozpočtová pravidla.“ (Tesař 2006a: 7)

Velmi rozdílné názory panují v Evropské unii také v otázce možného členství zemí v bezprostředním ruském sousedství. Svůj zájem o členství v EU jasně projevila Ukrajina, spekuluje se o Bělorusku po případné změně režimu. Zatímco např. Ukrajina má aktivní podporu Polska, které bedlivě sleduje rozvíjení východní dimenze EU a posun vnějších hranic Unie tímto směrem, mezi zbývajících členy EU nepanuje shoda.¹⁸ Tyto země jsou v současnosti zahrnuty pod Evropskou politiku sousedství. Ačkoliv přípravu této politiky provázely velkorysé výroky, že se EU podělí se svými sousedy o „vše kromě institucí“ (Romano Prodi cit. dle Ağçakoca In: MZV ČR 2005), realita zůstala daleko za očekáváním a tato politika dnes zahrnuje velmi nesourodou skupinu států, jejichž představy o intenzitě vztahů s Uníí jsou diametrálně odlišné.

Nezodpovězené otázky zůstávají v této souvislosti také ohledně perspektiv vztahu EU k oblasti Kavkazu – Arménii, Gruzii, Ázerbajdžánu. Např. polský prezident Lech Kaczyński, se vyjádřil v tom smyslu, že pokud má mít „evropskou perspektivu“ západní Balkán, měla by jí dostat také Ukrajina, Gruzie a Moldavsko (Reuters 2006). Diskutuje se také o možnosti začlenit do širšího integračního projektu i země severní Afriky, které mají s evropským kontinentem nezpochybnitelné historické a

¹⁸ V tomto bodě je také Polsko v poněkud rozporuplné pozici. Ačkoliv podporuje vstup Ukrajiny i Turecka, není v jeho zájmu – vzhledem k ekonomické úrovni obou zmíněných zemí, aby tyto vstoupily do Unie příliš brzy a Polsko tak díky tzv. statistickému efektu (viz. kapitola Negativní dopady procesu rozšiřování) přišlo o dotace ze strukturálních fondů. Polsko bude zřejmě muset velmi dobře zvažovat, jaký termín rozšíření je pro něj vhodný s ohledem na celkovou výhodnost takového kroku srovnáme-li efekty finanční, politické a bezpečnostně-strategické.

kulturní vazby, i když žádost Maroka o členství byla v 70. letech zamítnuta, protože se jednalo o „neevropský stát“ (Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 266).

Naopak „otevřené dveře“ EU mají také ekonomicky i politicky vyspělé západoevropské státy, Norsko, Švýcarsko a Island, pokud o členství požádají.¹⁹ Podobně ministáty Andorra, Monako, San Marino a Vatikán, jejichž případný vstup by byl spíše symbolický, protože počtem obyvatel dohromady nepřekračují 150 000 a v některých aspektech by o „de facto“ členství bylo možné hovořit již nyní. (Harmáček, 2006) O analogickou situaci se jedná také v případě Lichtenštejnska.

Evropskou unii by tedy mohlo v dlouhodobé perspektivě tvořit více než 40 členských států.²⁰ Ačkoliv tyto státy zřejmě nebudou přistupovat naráz nebo ve velkých skupinách, je jasné, že tak masivní celkové rozšíření by pro EU znamenalo extrémní zátěž. Zatím není jasné, jak se by se stávající členské státy s takovým rozšiřováním vyrovnaly po stránce institucionální, rozpočtové či politické.

Z poslední zprávy, kterou k tomuto tématu přijal Evropský parlament (Evropský parlament 2007), vyplývá, že vstup Turecka, Chorvatska, Makedonie a států západního Balkánu (Albánie, Bosny a Hercegoviny, Černé Hory, Srbska a Kosova) do EU by měl poměrně citelné finanční důsledky. Takové rozšíření Unie by podle předpokladů zvětšilo její území o 35% a počet obyvatel by narostl o 27%. Celkový HDP by však vzrostl pouze o 4% a v přepočtu na hlavu by se dokonce snížil o 18%. Nejvýznamnější důsledky by zřejmě nastaly v politice soudržnosti – toto rozšíření by si vyžádalo v rámci finanční perspektivy na léta 2007 - 2013 navýšení rozpočtu v oblasti strukturálních fondů o dalších více

¹⁹ Podle průzkumů veřejného mínění se v poslední době ožívuje zájem Norska, které už dvakrát prošlo předstupními vyjednáváními, ale konečně rozhodnutí o vstupu bylo v obou případech zamítnuto v referendu (1972 a 1994). Navíc vzhledem k tomu, že se zásoby ropy a zemního plynu v Norsku snižují a během 20 let se předpokládá jejich spotřeba, stává se varianta vstupu stále více pravděpodobná. Také podle Nugenta (In: Nugent [ed.] 2004: 273) je velmi pravděpodobné, že se Norsko pokusí v dohledné době o vstup znovu. Norská žádost o členství by mohla ke změně kurzu podnítit také Island.

²⁰ Zde se nabízí zajímavé srovnání s Radou Evropy, která v současnosti sdružuje 47 států.

než 150 miliard euro (k už schválenému rozpočtu 308 miliard euro pro toto období). Tzv. statistickým efektem (viz. kapitola Negativní dopady procesu rozšiřování), pokud by se kandidátské a potenciální kandidátské země připojily najednou, by byla postižena více jak třetina regionů, které nyní čerpají strukturální podporu. Pouze pobaltské země a Slovensko by podle této zprávy neutrpěly ztrátu nároku na podporu regionů. Mezi nejvíce postižené by naopak patřila Itálie, Německo, Malta, Španělsko, Řecko a Francie. Z fondů soudržnosti (hranice 90%) by patrně úplně vypadlo Řecko, Kypr a Slovinsko. Česká republika by podle odhadů této zprávy hranici 90% zřejmě nepřekročila jen velmi těsně.

Je zřejmé, že jakkoliv se některé země staví k pokračování rozšiřování pozitivně, tyto konkrétní finanční dopady jsou silným argumentem proti němu. I když zpráva hovoří o scénáři dalšího „velkého třesku“, kdy vstoupí 8 zemí najednou, ve skutečnosti takový krok zřejmě očekávat nelze. Velká „balkánská vlna“ by z hlediska „absorpční kapacity“ EU byla zřejmě skutečně příliš velkou zátěží.

INTEGRAČNÍ KAPACITA

Argumenty odpůrců a příznivců dalšího rozšiřování uvedené v předchozích kapitolách a celkovou debatu o „vhodném“ počtu členů Unie je možno shrnout jako nekončící hledání rovnováhy mezi procesy rozšiřování (widening) a prohlubování (deepening) EU. Je příznačné, že podle této úvahy jsou státy, které mají k prohlubování spolupráce v rámci EU píše rezervovanější vztah, nejhlásitějšími zastánci dalšího rozšiřování s očekáváním, že takový proces prohlubování integrace zpomalí.

Ne vždy ale musejí tyto dva procesy nutně stát v protikladu. Naopak, podle Nugenta (In: Nugent [ed.] 2004: 65) existují spíše vedle sebe a vzájemně se ovlivňují. Například rozšíření o Španělsko a Portugalsko provázelo v 80. letech přijetí Jednotného evropského aktu, který nepochybně znamenal prohloubení integračního procesu. Podobně rozšíření v roce 1995 předcházela celková hluboká kvalitativní změna integrace v podobě Maastrichtské smlouvy, stejně jako např. ujednání o vytvoření hospodářské a měnové unie, a před rozšířením v roce 2004 byla přijata amsterodamská a nicejská revize smluv a později také zasedal Konvent a mezivládní konference, jejichž cílem bylo provést

reformy a vytvořit evropský ústavní text. Z těchto příkladů je patrné, že Evropská unie se s rozšířením dokáže vyrovnat a kompenzovat možné zpomalení integračního procesu doprovázející rozšíření zvýšenou aktivitou v otázce prohlubování spolupráce. (Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 65-66 a podobně Grabbe In: Nugent [ed.] 2004: 82-83) Podobný vývoj by mohl nastat také v případě přijímání dalších států a např. současný tlak Velké Británie na přijetí Turecka by se mohl ukázat jako značně kontraproduktivní – nutné reformy, které budou předcházet jeho případné přijetí, mohou vést k mnohem hlubší evropské integraci. (Leggewie 2007)

Tento předpokládaný antagonismus mezi velikostí Unie a její schopností efektivně fungovat se snaží vyjádřit také termín „absorpční“ nebo „integrační kapacita“. Termín se v oficiálních dokumentech o budoucnosti EU objevuje už od roku 1993 (Emerson et al. 2006: 1). Samotná myšlenka je však mnohem starší. „Možnost dalšího rozšiřování v době, kdy důsledky předchozího ještě nebyly plně absorbovány, musí být předmětem znepokojení. Komise se proto domnívá, že jakékoliv další rozšíření musí být doprovázeno značným zlepšením efektivity rozhodovacího procesu Společenství a posílením jeho společných institucí.“ (cit dle Barysch 2006). Tato formulace nepochází z žádného strategického dokumentu z poslední doby, ale ze stanoviska Komise z roku 1967 k otázce řeckého členství. V ES/EU byly při každém rozšiřování patrné obavy z institucionálních, rozpočtových a politických dopadů, stejně tak jako důsledků pro její identitu a globální pozici, což je legitimní. (Barysch 2006)

Přesněji definován byl však pojem „integrační kapacita“ až Evropskou komisí v listopadu 2006: „Absorpční, nebo spíše integrační, kapacita²¹ EU je podmíněna vývojem jejich politik a institucí, a transformací žadatelů a členství v dobře připravené členské státy.“ Podle komisaře pro rozšíření Oliho Rehna je „integrační kapacita“ založena na třech základních komponentech: (cit. dle Euractiv.com 2006a)

²¹ Původně používaný termín „absorpční kapacita“ byl nahrazen pojmem „integrační kapacita“, který je méně kontroverzní. Žádná země jistě nechce být Uníí absorbována. (Euractiv.com 2006a)

- institucionálním aspektu: „EU musí zajistit, že instituce a rozhodovací proces zůstanou efektivní (...) i v případě rozšíření.“
- dopadu na politiky EU: „I po rozšíření musí být Unie schopna pokračovat v rozvoji a provádění společných politik ve všech oblastech.“,
- rozpočtových dopadech: „Před každým dalším rozšířením se bude muset EU rozhodnout, jaká rozpočtová opatření budou zapotřebí. Analýzy Komise budou brát v potaz jak aspekty rozpočtové, tak dopady rozšiřování v podobě zvýšené dynamiky ekonomického růstu.“

Pojem „integrační kapacita“ přináší nový pohled na rozšiřování, protože zaznamenává proces přípravy nejen ze strany přistupujících států, ale také Unie samotné. Podle Viberta (2006: 3) je však zatím používán spíše „nečestně“. Objevuje se v argumentaci těch, kteří se vyslovují proti dalšímu rozšíření (zejména proti tureckému vstupu) a těch, kteří si přejí posílit pravomoci Unie, protože odkazuje na předpokládané „limity“ EU, které však nebyly přesněji definovány a stanovuje tak údajně „objektivní a nepolitické“ překážky dalšímu rozšiřování namísto řešení skutečných problémů.

Další důležitý rozměr „integrační kapacity“ je v domácí politice jednotlivých států. Podle Sychry (2006: 105) integrační kapacita tak, jak je tento termín používán, není jen funkčním konceptem, ale má také svůj rozměr politický – podle jeho názoru by se pojem integrační kapacita „dal shrnout jako schopnost Unie přijmout další členy, aniž by to (...) způsobilo velký odpor v členských zemích.“ Podobně se vyjadřují také Durand a Missiroli (2006): „Je zřejmé, že akceptování jakéhokoliv dalšího rozšiřování bude záviset na veřejném vnímání toho, jak EU funguje a na schopnosti lidí identifikovat se s celým projektem.“ Také komisař Rehn zdůraznil tento zásadní aspekt: „Musíme pro rozšíření získat veřejnou podporu.“ (cit. dle Euractiv.com 2006a) Postoj veřejného mínění se tedy ukazuje jako jeden z nejdůležitějších faktorů při úvahách o dalším posunu hranic EU.

VLIV VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ

Veřejné mínění je v otázce přijímání dalších zemí rozděleno. Jak vyplývá z průzkumů Eurobarometru, 45 % dotázaných je pro další rozšíření, zatímco 42 % proti. (Eurostat 2006: 3). Oproti předchozím průzkumům (Eurostat 2005a a Eurostat 2005b) se tak názor obyvatel EU, výrazně nezměnil – na jaře 2005 bylo pro 50 %, na podzim téhož roku 49 %. Proti rozšíření se na jaře 2005 stavělo 38 % a na podzim téhož roku 39 %.

Přitom výsledky se značně liší v nových členských zemích - v Polsku a na Slovensku se kladně vyjádřilo více než 70 % dotázaných. Výrazně nižší je podpora mezi obyvateli „starých“ zemí Unie - nejnižších hodnot dosáhlo Švédsko (49 %), Itálie (48 %), Portugalsko (47 %), Irsko (45 %) a Spojené království (44 %).²² V pěti zemích se dokonce většina obyvatel vyslovila proti pokračování rozšiřování – Německo (66%), Lucembursko (65%), Francie (62 %), Rakousko (61 %) a Finsko (60 %). (Eurostat, 2006: 3)

Co je přitom společné oběma skupinám je nedostatečná informovanost – až 68 % dotázaných uvádí, že se necítí být o otázkách rozšiřování EU dobře informováno (Eurostat, 2006: 4)

Mezi důvody, které motivují k podpoře rozšiřování Unie byly nejčastěji uváděny: zlepšení mobility, obohacení evropské kulturní rozmanitosti, zvětšení prostoru míru, stability a demokracie a také posílení role EU na mezinárodní scéně. Naproti tomu se lidé nejvíce obávají ekonomických a sociálních následků rozšíření – především zvýšení nezaměstnanosti, přesunu podniků do zemí s levnější pracovní silou (tzv. delokalizace) a přílivu pracovníků z nových členských zemí, tlaku na snižování sociálních standardů a růstu kriminality. (Eurostat 2006: 28 a Euractiv.cz 2006a)

²² To je zvláště zajímavé zjištění vzhledem k tomu, že Velká Británie patří k zemím, které další rozšíření jednoznačně podporují.

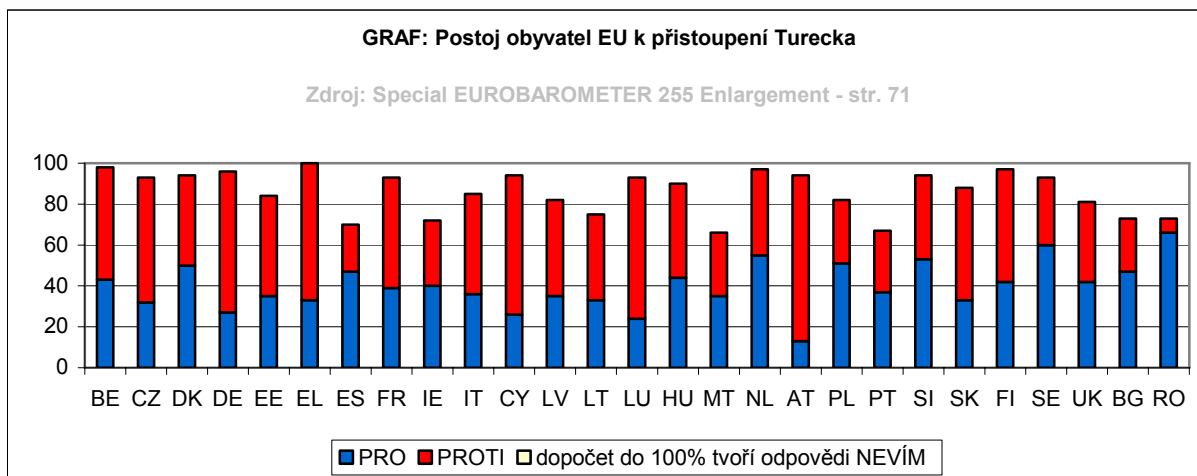
Co se týká postojů k jednotlivým kandidátským zemím, nejpozitivněji je přijímán budoucí vstup Chorvatska – podporuje jej 56% obyvatel Unie (proti pouze 30 %).²³ Za Chorvatskem následuje Makedonie (49 % pro, 36 % proti), Bosna a Hercegovina (48 % pro, 37 % proti) a Srbsko a Černá Hora²⁴ (47 % pro, 39 % proti). (Eurostat 2006: 67-68)

Naopak zemí vzbuzující potenciálně největší odpor veřejnosti je Turecko – celková podpora jeho vstupu poklesla mezi jarem a podzimem roku 2005 z 66 % na 52 % a podle průzkumu z roku 2006 se tato hodnota dále snížila na 39 %. Nejkritičtějších výsledků dosáhlo Turecko v Rakousku (81 % proti, 13 % pro), Německu (69 % proti, 27 % pro), Lucembursku (69 % proti, 24 % pro), na Kypru (68 % proti, 26 % pro) a v Řecku (67 % proti, 33 % pro). Relativně největší podporu ze zemí EU má Turecko ve Španělsku, kde se proti přijetí vyslovilo pouze 23 % dotázaných a Rumunsku (7 % proti) - viz Graf: Postoj obyvatel EU k přistoupení Turecka (Eurostat 2006: 71).

Postoj domácího obyvatelstva je jedním z hlavních důvodů, proč některé země plánují uspořádat v otázce přijetí Turecka do EU referendum. Současná vládnoucí koalice v Rakousku zahrnuje tento záměr do svého volebního programu (Euractiv.com 2007b). Také bývalý francouzský prezident Jacques Chirac opakovaně vyjadřoval záměr provést referendum a v tomto smyslu byla přijata také nutná legislativní úprava - povinnost provést referendum ohledně každého dalšího rozšíření EU (kromě Chorvatska) byla stanovena ústavním zákonem č. 2005-204 z 1. března 2005.

²³ Zatímco ostatní kandidátské a potenciální kandidátské státy se setkávají s opozicí veřejného mínění ve více různých státech, proti přijetí Chorvatska se podle tohoto Eurobarometru vyslovili pouze obyvatelé Lucemburska (47 % proti, 44 % pro).

²⁴ Respondenti byli v rámci tohoto Eurobarometru dotazováni ohledně Srbska a Černé Hory jako jednoho státu.



Situace nepříznivě veřejného mínění ale není nová. Také rozšíření v roce 2004 doprovázela v některých tehdejších členských státech přinejmenším nízká podpora veřejnosti. Celkově se v roce 2002 pro přijetí nových členů vyslovovalo 43 % EU. Největšími zastánci rozšíření byli Řekové (70 % pro), Irové (59 % pro) a Španělé (55 % pro), naopak nejvíc odpůrců mělo rozšíření v Rakousku (49% proti), Francii (47% proti), Německu a Lucembursku (42 % proti). (Boháč, 2002) To, co se změnilo, je míra opozice – dnes se odpor proti rozšiřování ještě zvýšil a tyto hodnoty dosahují přes 60 % (viz. výše). Také míra informovanosti se ukázala být vážným problémem již před rokem 2004 - vůbec žádné nebo nedostačující informace uvádělo 78 % obyvatel EU-15. (Boháč, 2002) V tomto směru přes ujišťování ze strany institucí a představitelů EU tedy příliš provedeno nebylo.

Z hlediska názorů nejširší veřejnosti na tuto problematiku se jako velmi zajímavé ukazují také výsledky výzkumu veřejného mínění, který na jaře 2007 (u příležitosti 50. výročí podpisu Římských smluv) pro France 24 a International Herald Tribune provedla agentura Harris Interactive mezi obyvateli Francie, Německa, Velké Británie, Španělska, Itálie a USA. Tématem šetření byla možná podoba EU v roce 2057.²⁵ Podle názoru většiny oslovených se území Unie během následujících 50 let změní – jak ukazuje následující tabulka, malé procento dotázaných se domnívá, že její území mělo být identické nebo dokonce menší než dnes.

²⁵ Podle názoru většiny dotázaných bude EU i za 50 let stále existovat – pro tuto odpověď se vyslovilo 85% Francouzů, 84% Italů, 82% Španělů, 76% Němců, 62% Britů a 50% Američanů. (Harris Interactive 2007: 11)

To vysvětluje všeobecné chápání procesu rozšiřování jako neoddělitelné součásti existence evropského integračního uskupení. Přitom se však už značně liší odpovědi na otázku, které konkrétní země bude toto území zahrnovat – rozdělené je veřejné mínění zejména v případě Turecka a Ruska. Podle profesora evropských studií z Oxfordské univerzity, T. G. Ashe, jsou dosažené výsledky až „překvapivě vypovídající“ (surprisingly revealing). „Mnoho lidí si myslí, že EU by neměla expandovat tak, aby zahrnula také Rusko a Turecko, ale někde hluboko v podvědomí se domnívají, že se tak stane. To ukazuje, jak moc je rozšiřování vnímáno jakou součástí příběhu Evropské unie.“ (cit. dle Bortin 2007)

TABULKA: Jak budou, podle vašeho názoru, vypadat hranice EU v roce 2057?

ODPOVĚĎ	Francie	Německo	Velká Británie	Itálie	Španělsko	USA
budou zahrnovat Turecko	38	46	46	58	36	25
budou zahrnovat Rusko	34	34	33	50	49	18
budou zahrnovat země severní Afriky	19	10	16	18	14	11
budou zahrnovat země Blízkého východu	13	20	14	17	10	12
budou shodné se současnými hranicemi	15	11	6	5	5	5
budou zahrnovat menší území než dnes	5	6	8	3	3	7
nevím	20	19	27	16	19	52

Pozn: Hodnoty jsou uvedeny v procentech.

Zdroj: Harris Interactive 2007: 15.

Ani země severní Afriky nebo Blízkého východu nedosáhly tak vysokých hodnot. V této souvislosti může být zajímavé připomenout výsledek průzkumu, který financovala Nadace Konráda Adenauera počátkem roku 2007 v Izraeli. Ukázalo se, že 75 % obyvatel Izraele by si přálo, aby se země stala členem Evropské unie. Proti se vyslovilo jen 18 % dotázaných. Debata o vstupu Izraele do EU přitom v současné době prakticky neexistuje. Z předních evropských politiků se o této možnosti vyslovoval jen

bývalý italský premiér Silvio Berlusconi zároveň s požadavkem začlenit do EU také Rusko. (Novák, 2007)

ZÁVĚR: ROZŠÍŘOVÁNÍ BEZ HRANIC?

Jakým směrem tedy bude pokračovat rozšiřování Unie? Zahnutím zemí Balkánu a případně také zbývajících států západní Evropy, které zatím tvoří „bílá místa“ na mapě Evropské unie, dojde k uzavření evropského prostoru směrem dovnitř. Dalším logickým směrem zájmu Evropy bude posilování spolupráce se zeměmi nacházejícími se ještě dále na východě – ovšem v tomto prostoru se dá očekávat střet zájmů EU s Ruskem. V dlouhodobé perspektivě by mohla EU obrátit svou pozornost také do oblasti jižního Středozeří.

Kde se však nachází možné definitivní hranice Unie a kdy a kde se rozšiřování zastaví, není jasné. Výstižně charakterizoval tento proces bývalý komisař pro rozšíření Günter Verheugen, když prohlásil, že „rozšiřování je nedokončené dílo“. (cit. dle Akçakoca In: MZV ČR 2005) Evropská integrace je procesem, nikoliv konečným stavem a podobné otázky, jaké si klademe dnes, provázely její vývoj od počátku.

Teritoriální „finalita“ nikdy nebyla ze strany EU definována, což na jedné straně dává Unii značnou flexibilitu v možnosti používat nabídku členství jako efektivní nástroj své zahraniční politiky, na druhou stranu ale přináší nejistotu do řad zemí, které by potenciálně měly o vstup zájem. Zejména v prostoru mezi současnou východní hranicí EU a Ruskem pak může být vytváření takového napětí mezi možnými uchazeči dvousečnou zbraní. Pokud snad v budoucnu Evropská unie obrátí svou pozornost při rozšiřování také k zemím jižního Středomoří²⁶ nebo Blízkého východu, změní se tím patrně celkový charakter integračního procesu.

²⁶ V této souvislosti je zajímavé připomenout návrhy současného francouzského prezidenta Sarkozyho na vytvoření „Středomořské unie“. (Barysch 2007)

Současný postoj samotné EU je přitom v těchto otázkách velmi diplomatický: „dodržet své závazky k zemím, které jsou v procesu rozšíření“, jakékoliv další rozšiřování musí být založeno na „konsolidaci, podmíněnosti (kondicionalitě) a komunikaci v kombinaci s kapacitou EU integrovat nové členy.“ (CEPS 2006: 2) To znamená bezpochyby jisté zpomalení rozšiřování, ale ne jeho zastavení, ani určení konečných hranic EU.

Pokud zůstaneme v současnosti a připustíme integraci Balkánu a Turecka, důležitou otázkou zůstává, jak se Evropská unie dokáže vyrovnat s postupujícím rozšiřováním. S přibývajícím počtem členů se v Unii stále více hovoří o konceptech, které by dokázaly reflektovat větší heterogenitu členů a jejich odlišné zájmy - ať už se tento koncept nazývá „vícerychlostní Evropa“, „Evropa soustředěných kruhů“, nebo „integrace á la carte“ (Nugent In: Nugent [ed.] 2004: 270). Možnost další flexibilní spolupráce upravují také zakládající smlouvy, respektive jejich novelizace z Nice a Amsterdamu, když druhá jmenovaná dává možnost hlubší spolupráce nad rámec stávající už pro minimum 8 států.

Jistá flexibilita a „výběrová účast“ na některých konkrétních evropských projektech a politikách je patrná už dnes, a to nejen mezi členskými státy, ale také napříč Unii a jejím sousedstvím. Za dobu své existence si ES/EU vybudovala zvláštní síť vztahů se zeměmi, které se sice oficiálně do Unie nezapojily, přesto je však vzájemná kooperace velmi intenzivní. Současné hranice EU nejsou určeny tak jednoznačně, jak by se na první pohled mohlo zdát. Někteří autoři (např. Drulák, In: Evropské hodnoty, 2006) upozorňují na fakt, že hranice EU jsou poněkud „rozmazané“. Některé nečlenské země jsou zapojeny do evropských politik, naopak někteří členové se jich neúčastní. Příklady jsou zřejmé - Island a Norsko jsou jako nečlenové EU součástí schengenského prostoru, Černá Hora a evropské ministáty používají měnu euro. Ve velmi zvláštní pozici se nachází např. také Švýcarsko – implementuje velkou část evropského práva, aniž by se účastnilo jeho vytváření. Tento zvláštní status se v literatuře objevuje pod označením „integrace bez členství“ (integration without membership - Vahl, Grolimund; 2006) Dalším rozšiřováním EU se podle Druláka (In: Evropské hodnoty, 2006) tato rozmazanost bude ještě prohlubovat a hranice se budou více rozvolňovat.

O flexibilním přizpůsobení se Unie nejen dovnitř, ale také navenek, hovoří i další autoři. Evropská unie už nevystačí s jednou šablonou pro rozšiřování nebo sousedskou politiku – např. Palmer (2006) navrhuje vytvoření jakéhosi širšího Evropského společenství (wider European Commonwealth), Nekvapil (2007: 26) zase uvažuje o možnostech strukturalizace Evropské politiky sousedství na několik stupňů, které by lépe odpovídaly různým požadavkům jednotlivých zemí v sousedství Evropské unie.

Zároveň je však důležité, aby se Evropská unie před dalším rozšiřováním dokázala vnitřně konsolidovat a odpovědět na otázku, „jakou Evropu chtějí samotní Evropané?“ (Leggewie 2007) Zda-li se z konceptu původně omezené evropské integrace vyvine v dlouhodobé perspektivě obecnější a teritoriálně širší integrace založená spíše na ekonomických, bezpečnostních a strategických motivech, nebo půjde raději o užší společenství profilované podobnou historickou zkušeností, kulturou apod., spolupracující volněji se všemi zeměmi, které sice nebudou do tohoto přísněji vymezeného konceptu zapadat, ale budou si přát s Uní udržovat úzké vztahy.

PRAMENY A LITERATURA

1) PRAMENY

Amnesty International (2004) Turkey: Women confronting family violence, 2.6.2004,
<http://web.amnesty.org/library/index/engneur440132004> (20.8.2006).

Berlínská deklarace (2007) Plné znění v češtině, <http://www.euroskop.cz/20747990/5567/clanek-zpravodajstvi/plne-zneni-berlinske-deklarace/> (25.3.2007).

Evropské hodnoty (2006) Zápis z diskuzního cyklu Evropský klub ze dne 4.12.2006: Potřebuje EU hranice? Integrační kapacita a budoucnost unie?,
http://www.evropskehodnoty.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=37 (26.1.2007).

Eurostat (2006) Attitudes towards European Union Enlargement - Special Eurobarometer 255,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf (28.1.2007).

European Commission (2006a) EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007,
http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm (20.4.2007).

European Commission (2006b) Enlargement, two years after: an economic evaluation, Directorate-General for Economic and Financial affairs, Occasional Papers, N° 24 May 2006,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf (20.4.2007).

European Commission (2007a), Accession process,
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/index_en.htm (20.4.2007).

European Commission (2007b), Candidate and Potential Candidate Countries,
http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm (20.4.2007).

European Commission (2007c), How does a country join the EU, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/index_en.htm (20.4.2007).

European Commission (2007d), Myths and Facts about Enlargement, Europa.eu, http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_en.htm (20.4.2007).

Eurostat (2007) Gross domestic product at market prices, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B11/daa10000 (7.6.2007).

Evropské hodnoty (2006) Zápis z diskusního cyklu Evropský klub ze dne 4.12.2006, Potřebuje EU hranice? Integrovaná kapacita a budoucnost unie.

Evropský parlament (2007) Poslanci hlasovali o politice soudržnosti v rozšiřující se Evropě, 24.4.2007, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/059-5724-113-04-17-910-20070420IPR05540-23-04-2007-2007-false/default_cs.htm (18.5.2007).

Harris Interactive (2007) Europe in 2057. A Harris Interactive Survey for The Talk of Paris, France 24 and the International Herald Tribune Aired on March 23rd 2007 on France 24 and published in the International Herald Tribune of March 23rd 2007, http://www.novatris.com/news/pubs/Novatris_France24_2007_0323_en.pdf (25.3.2007).

Ministerstvo zahraničních věcí ČR (2005) Přepis příspěvků přednesených na konferenci "Rozšiřování EU – zkušenosti a potenciál", Praha, 7. dubna 2005, <http://www.pcfpd.cz/050505.doc> (2.3.2007).

Rehn, O. (2006) Building a New Consensus on Enlargement: How to match the strategic interest and functioning capacity of the EU?, Speech at the European Policy Center, Brussels, 19.5.2006, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/316&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (20.4.2007).

Smlouva z Nice (Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Smlouvy z Nice), Euroskop.cz, <http://www.euroskop.cz/files/10/4E1686FA-9878-450C-AA50-6AD435E86594.pdf> (18.5.2007).

The CIA Factbook (2006) <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact2006/index.html> (18.5.2007).

Úřad vlády ČR (2006) Projev premiéra Mirka Topolánka na výroční poradě vedoucích zastupitelských úřadů ČR v Černínském paláci dne 7. září 2006, <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=18863>, (2.3.2007).

2) LITERATURA

Åslund , A. (2005) The EU Should Welcome Ukraine as a Future Member, European Affairs, European Integration Winter/Spring 2005,
http://www.europeanaffairs.org/current_issue/2005_winter_spring/2005_winter_spring_05.php4 (2.3.2007).

Barysch, K. (2007) Sarkozy, secularism and Turkey's European future, Centre for European Reform, 6/7 2007,
http://www.cer.org.uk/articles/54_barysch.html (15.7.2007)

Barysch, K. (2006) Absorption capacity – the wrong debate, Centre for European Reform, 9.11.2006,
<http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2006/11/absorption-capacity-wrong-debate-by.html> (2.3.2007).

Barysch, K, Everts, S., Grabbe, H. (2005) Why Europe should embrace Turkey, Centre for European Reform, 9/2005, http://www.cer.org.uk/publications_new/637_1.html (2.3.2007).

Berry, P. (2006) How big can the EU be?, EU Observer, 17.11.2006, <http://euobserver.com/15/22890> (20.4.2007).

Boháč, L. (2002) Rozšíření Evropské unie: veřejné mínění v zemích EU, Europeum, 6.1. 2002,
http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=462 (2.3.2007).

Bortin, M. (2007) Europe of 2057: A big future is seen in poll, 22.3.2007,
<http://www.iht.com/articles/2007/03/22/news/poll.php> (23.3.2007).

Centre for European Policy Studies – CEPS (2006) European Neighbourhood Watch, 22/2006, http://www.ceps.be/Article.php?article_id=416 (20.4.2007).

Durand, G., Missiroli, A. (2006) Absorption capacity: old wine in new bottles?, The European Policy Centre, Policy Brief September 2006, <http://www.epc.eu/en/iwp.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detail&l=8&AI=542> (20.4.2007).

Emerson, M. et al. (2006) Just what is this „absorption capacity“ of the European Union?, Centre for European Policy Studies, CEPS Brief 9/2006, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1381 (18.5.2007).

Euractiv.com (2006a) From 'absorption' to 'integration capacity', 9.11.2006, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550> (9.11.2006).

Euractiv. com (2006b) EU tightens rules for future enlargement, 18.12.2006, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-tightens-rules-future-enlargement/article-160524> (18.12.2006).

Euractiv.com (2007a) EU opens accession screening of Croatia and Turkey, 15. 2. 2007, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-opens-accession-screening-croatia-turkey/article-146135> (20.4.2007).

Euractiv.com (2007b) New Austrian government plans Turkey referendum, Euractiv.com, 21.3. 2007, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/new-austrian-government-plans-turkey-referendum/article-160877> (20.4.2007).

Euractiv.cz (2005) „Mír na Balkán může přinést pouze EU,“ myslí si chorvatský premiér, 16.11.2005, <http://www.euractiv.cz/cl/69/2127/Mir-na-Balkan-muze-prinest-pouze-EU--mysli-si-chorvatsky-premier> (2.3.2007).

Euractiv.cz (2006a) Nové členské země by měly podporovat další rozšiřování EU, 7.12.2006, <http://www.euractiv.cz/cl/69/3280/Nove-clenske-zeme-by-mely-podporovat-dalsi-rozsirovani-EU> (7.12.2006).

Euractiv.cz (2006b) Téměř polovina Evropanů nechce Turecko v Unii, 31.7.2006, <http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/tm-polovina-evropan-nechce-turecko-vunii> (2.3.2007).

Europe in 12 Lessons, http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_3/index_en.htm (20.4.2007).

Had, M. (2006) Strategie dalšího rozšiřování. Analýza dokumentu Evropské komise, Navýchod, ročník 6/ speciál, str. 14-16.

Harmáček, J. (2006) Historie rozšiřování Evropské unie – Pohled do budoucnosti, Euroskop.cz, 11. 7. 2006, <http://www.euroskop.cz/47701/119914/clanek/historie-rozsirovani-evropske-unie/pohled-do-budoucnosti/> (15. 4. 2007).

Hospodářské noviny (2006) Barroso: Chorvatsko by mělo být 28. státem EU, 6. 12. 2006, http://zahranicni.ihned.cz/c6-10084510-19915710-003000_d-barroso-chorvatsko-by-melo-byt-28-statem-eu (12.1.2007).

Král, D., Kazmierkiewicz, P. (2006) Turecko a Ukrajina: členové nebo partneři? Středoevropské pohledy na perspektivy jejich členství v Evropské unii, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha.

Král, D. [ed.] (2007) Bulharsko, Rumunsko... a kdo dále? Perspektivy dalšího rozšíření Evropské unie ze strany nových členských zemí a čekatelů, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, Praha.

Leggewie, C. (2007) Které Turecko a v jaké Evropě?, <http://www.project-syndicate.org/commentary/leggewie1/Czech> (18.5.2007).

Nekvapil, V. (2007) Vize sjednocení Evropy se ještě nevyčerpala, Mezinárodní politika 1/2007. str. 25-26.

Novák, J. (2006) Jacques Rupnik: Quo vadis, Evropo?, Portál Czech.cz, 31.10.2006, <http://www.czech.cz/cz/publicistika/predstaveni-ceske-republiky/jacques-rupnik-quo-vadis-evropo/> (2.3.2007).

Novák, M. (2007) Zahraničí - Blízký Východ: Izraelci chtějí do Evropské unie, Aktuálně.cz, 27.2.2007, <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/blizky-vychod/clanek.phtml?id=365592> (28.2.2007).

Nugent, N. [ed.] (2004) The European Union Enlargement, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2004.

Palmer, J. (2006) Europe's enlargement problem, Open Democracy, 23.5.2006, http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_constitution/enlargement_3572.jsp (18.5.2007).

Pehe, J. (2006) Evropa v hraničním pásmu. Přivede Unii její civilizačně-kulturní pojetí Evropanství do slepé uličky?, In: Přítomnost – podzim 2006, str.22-23.

Pelikán, J. (2006) Mezi tradicí a postmodernou, Jihovýchodní Evropa po skončení studené války, Navýchod, ročník 6/speciál, str. 4-6.

Reuters (2006) EU leaders far from accord on future shape of union, 15.12.2006, http://today.reuters.com/news/articlenews.aspx?type=worldNews&storyID=2006-12-15T143207Z_01_L15728772_RTRUKOC_0_US-EU-SUMMIT.xml&WTmodLoc=IntNewsHome_C2_worldNews-6 (15.12.2006).

Sychra, Z. (2006) Perspektivy dalšího rozšiřování EU z hlediska zájmů ČR, In: Dočkal, V. et al. [ed.] Česká politika v Evropské unii. Evropský integrační proces a zájmy České republiky, Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2006, str. 105 – 117.

Tesař, F. (2006a) EU-35: dojde k rozšíření na Balkán?, Mezinárodní politika 11/2006, str. 4-7.

Tesař, F. (2006b) Srbsko, Kosovo a národní identita, Navýchod, ročník 6/speciál, str. 21-23.

The Economist (2006) Enlargement troubles. How did the European Union come to this pass with Turkey - and with enlargement in general?, 13.12.2006,

<http://www.economist.com/research/articlesBySubject/display.cfm?id=682266> (12.1.2007).

The Financial Times (2007) Sarkozy calls for French poll on Turkey EU bid, <http://www.ft.com/cms/s/083c4ee8-0fef-11d9-ba62-00000e2511c8.html> (20.4.2007).

Vahl, M., Grolimund, N. (2006) Integration without Membership: Switzerland's Bilateral Agreements with the EU, CEPS Paperbacks, Brussels 2006.

Vibert, F. (2006) "Absorption capacity": the wrong European debate, Open Democracy, 21.6.2006,

http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_constitution/wrong_debate_3666.jsp (18.5.2007).

Zrno, M. (2006) Český díl odpovědnosti vůči Balkánu, Mezinárodní politika 11/2006, str. 15-16.

Ivana Jemelková

Studentka magisterského oboru Evropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. V současné době je na šestiměsíční stáži v Bruselu, v mezinárodním sekretariátu Unie evropských federalistů. Z oblasti evropské integrace se zajímá zejména o členství České republiky v Unii, problematiku dalšího rozšiřování EU a reformy jejího institucionálního uspořádání. Členka Evropského programu Výzkumného centra AMO.

