GSSC

GEOPOLITIKOS IR SAUGUMO STUDIJŲ CENTRAS

Lietuva ir Vakarų Balkanai: artėjančios ES plėtros iššūkius pasitinkant

Lina Strupinskienė ir Justas Petrauskas

2026

Lina Strupinskienė yra Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentė ir direktoriaus pavaduotoja studijoms. Jos ekspertinė sritis – Vakarų Balkanai, o moksliniai tyrimai apima Europos Sąjungos vaidmenį regione, pereinamojo laikotarpio teisingumą ir pokonfliktinį susitaikymą. Ji yra Helsinkyje veikiančio Europos kovos su hibridinėmis grėsmėmis kompetencijos centro („Hybrid CoE“) Vakarų Balkanų ekspertų grupės narė ir programos „Europos horizontas“ projekto „InvigoratEU: Invigorating Enlargement and Neighbourhood Policy for a Resilient Europe“, skirto ES plėtros ir kaimynystės politikai, tyrėja.

Justas Petrauskas yra Oxfordo universiteto Politikos ir tarptautinių santykių departamento doktorantas bei Vyriausybės strateginės analizės centro (STRATA) politikos analitikas. Jo tyrimų sritys apima politinių organizacijų vystymąsi po demokratinių režimo kaitos epizodų, ES institucinių reformų ir plėtros politikos klausimus bei nacionalinio identiteto formavimąsi daugiaetninėse visuomenėse, ypač Vakarų Balkanų regione. Politikos mokslų išsilavinimą (MPhil ir BA) įgijo Oxfordo universitete.

Įžanga

Dar prieš kelerius metus atrodė, kad ES plėtra įstrigo ilgam, tačiau 2022 m. Rusijos plataus masto invazija į Ukrainą šią situaciją iš esmės pakeitė. Narystės perspektyva vėl tapo ne tik demokratinės ir ekonominės transformacijos priemone, bet ir Europos saugumo bei geopolitinio atsparumo klausimu. Atsispirdama nuo ankstesnių (2018 ir 2020 m.) bandymų atgaivinti plėtros procesą Vakarų Balkanuose, ES suintensyvino darbą su regiono šalimis kandidatėmis, be to, plėtros darbotvarkę papildė Ukraina, Moldova ir Sakartvelas (pastarajame integracijos procesas šiuo metu sustabdytas). Kartu atsirado ir naujų laipsniškos integracijos priemonių, leidžiančių kandidatėms dar iki narystės artėti prie bendrosios rinkos ir kitų ES politikos sričių, o į Europos politinę darbotvarkę sugrįžo klausimai, kurie dar neseniai atrodė veikiau teoriniai: kada gali įvykti kita ES plėtra, kiek jai pasirengusi pati Sąjunga ir kokias sąlygas turės atitikti būsimos narės.

2026 m. šie klausimai tapo dar konkretesni. Juodkalnija sparčiai artėja prie derybų pabaigos, o ES valstybės narės jau pradėjo jos stojimo sutarties rengimo procesą. Vakarų Balkanų integraciją ES institucijos šiandien atvirai įvardija kaip strateginę investiciją į Europos saugumą ir stabilumą, kartu pabrėždamos, kad narystė turi išlikti pagrįsta kandidačių nuopelnais ir patikimomis reformomis. Spalio pradžioje išleistas EK komunikatas dėl pasirengimo platesnei Sąjungai[1] pateikė plėtrai reikalingų sektorinių ir institucinių pokyčių rinkinį, mėnesio viduryje šiuos klausimus Vadovų Taryboje aptarė Europos lyderiai (tiesa, be konkrečių rezultatų)[2], o lapkričio pradžioje EK turėtų kartu su 2026 m. plėtros paketu pristatyti ir keturių kandidačių – Juodkalnijos, Albanijos, Moldovos ir Ukrainos – prisijungimo progresą ir sąlygas detalizuojančius veiksmų planus[3]. Nemaža dalis konkrečių sprendimų dėl tolesnės plėtros krypties bus priimami tuo metu, kai 2027 m. pirmąjį pusmetį ES Tarybai pirmininkaus Lietuva, plėtrą jau dabar įvardijanti kaip vieną iš būsimo pirmininkavimo darbotvarkės prioritetų.

Natūralu, kad Lietuvos dėmesio centre bus Ukraina. Jos narystė ES yra vienas svarbiausių ilgalaikių Lietuvos užsienio politikos ir saugumo interesų. Vis dėlto būtent todėl Lietuvai svarbu aktyviai dalyvauti ir diskusijose dėl Vakarų Balkanų. Plėtros politika nėra atskirų geografinių krypčių rinkinys: Vakarų Balkanuose priimami sprendimai dėl sąlygiškumo, laipsniškos integracijos, dvišalių ginčų, demokratijos ir teisės viršenybės kriterijų ar galimų apsaugos priemonių po įstojimo į ES kurs precedentus, kurie bus svarbūs ir Ukrainos bei Moldovos stojimo procesams. Nedalyvavimas šiose diskusijose reikštų ne neutralumą ar strateginį ribotų išteklių sutelkimą tik į prioritetines Lietuvai sritis, o galimybės daryti įtaką būsimos ES plėtros taisyklėms atsisakymą.

Vakarų Balkanų integracija Lietuvai svarbi ir savaime. Rusijos karas prieš Ukrainą dar kartą parodė, kad ilgai geopolitinėje nežinioje paliktos valstybės gali tapti pažeidžiamos išorės spaudimui, dezinformacijai ir politinei įtakai. Todėl Lietuvos interesas – kuo sklandesnis Vakarų Balkanų įsitvirtinimas ES politinėje, ekonominėje ir institucinėje erdvėje, mažinantis galimybes priešiškiems išorės veikėjams daryti įtaką regiono politiniams procesams ir visuomenėms. Tai nereiškia, kad Rusijos ar Kinijos įtaka visame regione yra vienoda: jos mastas, pobūdis ir kanalai skirtingose Vakarų Balkanų valstybėse reikšmingai skiriasi, tačiau būtent regiono atsparumo išorės įtakai stiprinimas yra vienas iš svarbių Lietuvos saugumo interesų.

Artėjantis pirmininkavimas taip pat suteikia Lietuvai galimybę parodyti, kad jos europinė darbotvarkė neapsiriboja vien Rytų kaimynystės ir Rusijos grėsmės klausimais. Be to, Vakarų Balkanuose Lietuva turi tam tikrą palankią pradinę poziciją. Skirtingai nuo dalies didžiųjų Europos valstybių, ji nėra siejama nei su imperialistine praeitimi regione, nei su prieštaringai vertinamomis XX a. dešimtojo dešimtmečio intervencijomis, nei su stipriais ekonominiais interesais, galinčiais kelti abejonių dėl jos nešališkumo. Lietuvos

[1] European Commission, *Communication on Preparing for a Wider Union*, COM/2026/705 final (2026), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52026DC0705.

[2] Vadovų Tarybos išvadų teksto prieiga per: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/10/16/european-council-conclusions-15-and-16-october-2026/

[3] Žr. Pasirengimo platesnei Sąjungai komunikatą ir https://newunionpost.eu/2026/10/14/enlargement-package-2026-postponed/

potencialas pagrįstas ne vien neigiamo istorinio bagažo nebuvimu. Per kiek daugiau nei tris dešimtmečius ji pati transformavosi iš autoritarinės socialistinės sistemos į demokratinę rinkos ekonomiką ir tapo ES bei NATO nare. Šiame procese Lietuva susidūrė su daugeliu problemų, kurios skirtingomis formomis tebėra aktualios Vakarų Balkanams – valstybės institucijų stiprinimu, korupcija ir klientelizmu, demokratinių normų įtvirtinimu, ekonomine konvergencija ir atsparumo išorės politinei bei informacinei įtakai kūrimu. Nors ši patirtis nesuteikia iš anksto paruoštų receptų, tačiau leidžia Lietuvai apie transformacijos iššūkius kalbėti patikimiau, remiantis ne vien abstrakčiais kriterijais, bet ir praktine patirtimi: tai, kas europinės integracijos kelionėje pavyko Lietuvai, gali – ir turi – pavykti ir dabartinėms šalims kandidatėms.

Tokia pozicija Lietuvai suteikia galimybę pirmininkavimo metu atlikti konstruktyvesnį vaidmenį nei vien remti spartesnę plėtrą. Šiandieninė ES plėtros politika susiduria su „dvigubo patikimumo“ problema: viena vertus, reikia atkurti tikėjimą, kad kryptingos reformos gali atverti kandidatėms kelią į narystę (galutinio atlygio patikimumas); kita vertus, būtina išlaikyti ir grėsmę, kad be giluminių reformų ir kokybinės institucinės transformacijos narystė kandidatėms nebus suteikta (nuobaudų patikimumas). Ši įtampa, ypač ryški Vakarų Balkanuose, yra viena pagrindinių šios publikacijos analitinių ašių. Publikacijoje keliami trys tarpusavyje susiję klausimai: 1) su kokiais pagrindiniais iššūkiais šiandien susiduria Vakarų Balkanų valstybės kelyje į ES; 2) kaip suderinti geopolitinį plėtros poreikį su nuopelnais grįstu procesu, užtikrinančiu demokratijos, teisės viršenybės ir realaus pasirengimo narystei standartus; 3) kokį vaidmenį sprendžiant šias problemas galėtų atlikti Lietuva, ypač 2027 m. pirmininkavimo ES Tarybai laikotarpiu.

Publikacijoje remiamasi naujausia akademine literatūra ir ES dokumentais, interviu su regiono politikos ir pilietinės visuomenės atstovais[4], taip pat originalia kiekybine analize. Pasitelkus *Varieties of Democracy*, Pasaulio banko pasauliniais valdymo rodikliais (angl. *Worldwide Governance Indicators*) ir Europos Komisijos vertinimais grįstus duomenis, dabartinių šalių kandidačių pasirengimas lyginamas su ankstesnių plėtros bangų valstybių padėtimi panašiu laikotarpiu iki jų narystės. Tai leidžia vertinti ne tik kandidačių pažangą perimant *acquis*, bet ir tai, kiek ją lydi demokratijos, teisės viršenybės ir valstybės valdymo pokyčiai.

Analizėje pirmiausia parodoma, kuo skiriasi Vakarų Balkanų valstybių pasirengimas narystei ir kokios politinės kliūtys stabdo atskirų šalių integraciją. Toliau nuo atskirų valstybių pereinama prie platesnių dabartinės ES plėtros politikos iššūkių. Galiausiai nagrinėjami du šiame kontekste vis svarbesni politikos instrumentai – laipsniška integracija ir apsaugos priemonės po įstojimo – ir pateikiamos rekomendacijos Lietuvai, besirengiančiai 2027 m. pirmininkavimui ES Tarybai.

Dabartinė situacija: skirtingi iššūkiai, skirtingi sprendimai

2026 m. ES plėtros procesas įgavo seniai nematytą pagreitį. Per birželio, liepos ir spalio stojimo konferencijas Juodkalnija preliminariai užbaigė derybas dėl septynių naujų skyrių, o Albanija per liepos ir spalio – dėl keturių. Tą patį birželį Ukraina ir Moldova pradėjo derėtis dėl svarbiausio – pagrindinių principų (angl. *Fundamentals*) – klasterio, liepą atidarė derybas dėl išorės santykių bei užsienio ir saugumo politikos, o spalį – vidaus rinkos, konkurencingumo ir integracinio augimo derybų skyrių grupių[5]. Vis dėl to šios geros naujienos užgožia sudėtingesnį bendrą vaizdą.

1 paveiksle pateikiamas šalių kandidačių pasirengimo stojimui į ES progreso vertinimas, remiantis analitinio centro *Bruegel* parengtu Europos Komisijos (EK) duomenų rinkiniu,[6] derybų skyrius sugrupavus į klasterius. 2026 m. pažanga jame dar neatspindima, todėl artimiausiu metu bent kai kurių šalių rodikliai turėtų pagerėti. Vis dėlto ilgesnio laikotarpio tendencijos yra gana aiškios. Iš šešių Vakarų Balkanų valstybių (VB6) ryškų progresą per pastaruosius penkerius metus demonstravo tik Juodkalnija ir Albanija. Juodkalnija taip pat yra vienintelė regiono šalis, kurios pasirengimas 2025 m. beveik visuose klasteriuose perkopė „vidutinio pasirengimo“ ribą (t. y. virš 50 standartizuoto įverčio taškų). Šiaurės Makedonija ir

[4] Interviu vykdyti kitame tiriamajame projekte. Interviu vykdymas ir jų duomenų naudojimo kitiems nei pagrindinis tyrimas sąlygos yra patvirtintos Oksfordo universiteto Politikos ir tarptautinių santykių departamento Tyrimų etikos komiteto nutarimu Nr. 1790526.

[5] Rašymo metu Juodkalnija ir Albanija yra formaliai atidariusios visus 33 derybų skyrius, o Ukraina ir Moldova – po 24. Juodkalnija yra preliminariai uždariusiu 21 derybų skyrių; Albanija – 4. Žr.: https://www.consilium.europa.eu/en/press/news/202610-13-4-accession-conferences-more-progress-for-montenegro-albania-ukraine-and-moldova/

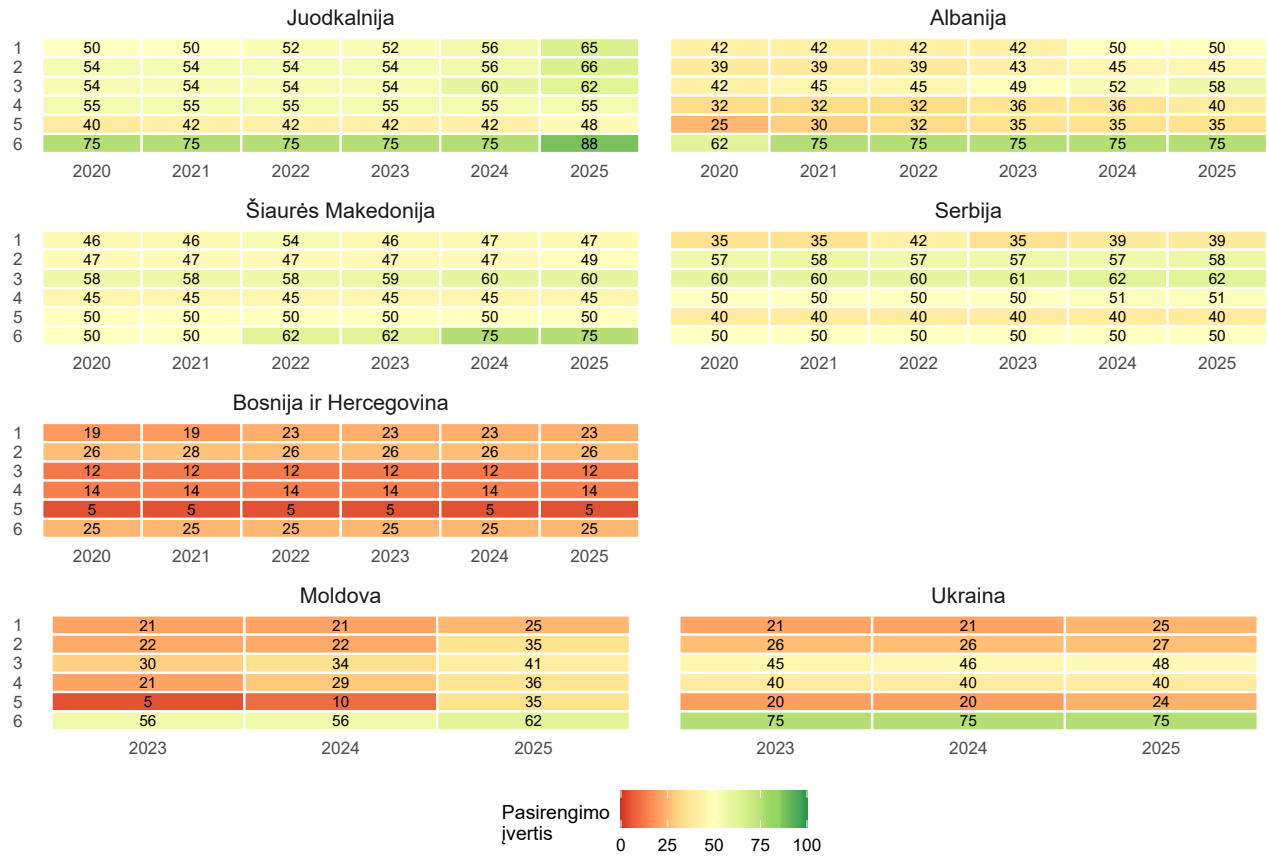
[6] Marek Dabrowski ir Maria Catarina Louro, „Progress Made by EU Candidate Countries on Accession-Related Reforms“, *Working Papers 2026*, ahead of print, 1 January 2026, https://doi.org/10.64153/AWIC6374.

Serbija, nepaisant santykinai neblogo dabartinio pasirengimo, per tą patį laikotarpį progresavo gerokai lėčiau (išimtis yra pirmosios pažanga užsienio politikos klasteryje), o Bosnijai ir Hercegovinai 2022 m. suteiktas kandidatės statusas pasirengimo progresui įtakos neturėjo: jis nė viename klasteryje nesikeitė ir išlieka nedidelis.

Šiuos duomenis svarbu interpretuoti atsargiai. *Bruegel* duomenų rinkinys grindžiamas EK plėtros ataskaitose pateikiamais vertinimais ir pirmiausia parodo kandidačių pažangą perimant ES *acquis* ir kuriant jo įgyvendinimui reikalingus administracinius gebėjimus. Šiame tekste tai vadinama techniniu pasirengimu. Aukštas techninio pasirengimo lygis savaime nereiškia, kad reformos yra politiškai įsitvirtinusios, o jas įgyvendinančios institucijos išties funkcionuoja nepriklausomai ir veiksmingai. Sėkmingai narystei reikia ne tik perimtos teisinės bazės, bet ir veikiančios demokratijos, teisės viršenybės, efektyvaus valstybės aparato ir gebėjimo užtikrinti priimtų taisyklių įgyvendinimą.

Todėl šiame tyrime keliamas papildomas klausimas, ar dabartinės šalys kandidatės šių pamatinių narystės prielaidų aspektu yra ten, kur panašiu atstumu iki narystės buvo ankstesnių ES plėtros bangų valstybės. Siekiant į jį atsakyti pasitelkiami keturi politikos mokslų literatūroje plačiai naudojami indikatoriai: liberalios demokratijos bei teisės viršenybės indeksai ir valdžios efektyvumo bei reguliavimo rodikliai[7]. Pirmieji du leidžia įvertinti demokratinių institucijų, politinių ir pilietinių teisių bei teisės viršenybės būklę, o antrieji – valstybės gebėjimą formuoti ir įgyvendinti politiką ir kurti veikiančiai rinkos ekonomikai būtiną reguliavimo aplinką.

1 pav. Šalių kandidačių pasirengimo stojimui į ES progresas pagal derybų skyrių klasterį



Klasteriai: 1 – Pagrindiniai principai; 2 – Vidaus rinka; 3 – Konkurencingumas ir integracinis augimas; 4 – Žalioji darbotvarkė ir tvarus sujungiamumas; 5 – Ištekliai, žemės ūkis ir sanglauda; 6 – Išorės santykiai. Šaltinis: Dabrowski ir Louro (2026). Skaičiuojant klasterių vidurkius naudoti Dabrowski ir Louro (2026) skyrių svoriai. Kosovas į duomenų rinkinį neįtrauktas dėl metodologinių neatitikimų ir tolesnėje analizėje vertinamas remiantis kokybiniais EK ataskaitų duomenimis.

[7] Michael Coppedge et al., „V-Dem Dataset V16“, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2026, https://doi.org/10.23696/VDEMDS26; World Bank, „Worldwide Governance Indicators, 2025 Revision“, 2025, https://www.govindicators.org/.

Dabartinių kandidačių rodikliai lyginami su 2004, 2007 ir 2013 m. į ES įstojusių Vidurio ir Rytų Europos valstybių rezultatais tokiu pačiu laikotarpiu iki jų narystės. Palyginimui naudojami hipotetinės 2028 m. narystės atskaitos metai. Tai nėra prognozė, kad dabartinės kandidatės 2028 m. taps ES narėmis, tik analitinis atskaitos taškas, leidžiantis palyginti jų dabartines trajektorijas su ankstesnių kandidačių pasirengimu panašiame integracijos proceso etape. Tokio lyginimo logika yra paprasta: jei ankstesnių plėtros bangų sąlygiškumo politika buvo bent iš dalies sėkminga, dabartinės kandidatės prieš narystę turėtų demonstruoti ne prastesnius rezultatus kertinių narystės prielaidų srityse nei anksčiau į ES įstojusios šalys[8]. **2 paveiksle** pateikiamos likusių metų tiesinės ekstrapoliacijos skirtos tik trajektorijoms vizualizuoti.

Palyginimo rezultatai rodo gana ryškų atotrūkį tarp dabartinių kandidačių ir ankstesnių plėtros bangų. Visų keturių kertinių narystės prielaidų dabartinių kandidačių vidurkių trajektorijos (**2 paveiksle** pažymėtos ryškesnėmis linijomis) yra sistemingai žemesnės už ankstesnių plėtros bangų šalių iki šių narystės likus *tokiam pačiam* laiko tarpui. Likus trejiems ar ketveriems metams iki hipotetinės narystės, liberalios demokratijos, teisės viršenybės ir reguliavimo kokybės lygis *visose* dabartinėse kandidatėse yra žemesnis nei tuo pačiu metu buvo visose ankstesnės plėtros šalyse, išskyrus Rumuniją ir Bulgariją. Pastarosioms būtent dėl šių problemų po prisijungimo taikytas specialus bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas. Su valdžios efektyvumo rodikliu susijusi situacija yra vos šiek kiek geresnė.

Didžiojoje dalyje šalių šio savotiško atsilikimo skirtumai yra dideli ir statistiškai reikšmingi (vertinant pagal įprastus reikšmingumo lygius). **3 paveiksle** pateikiama statistiškai įvertintų skirtumų tarp Vakarų Balkanų šalių ir 2004 m. plėtros bangos šalių vidutinių verčių apžvalga per paskutinius penkerius metus. Didžiausias santykinis atsilikimas pastebimas liberalios demokratijos (nuo 1 iki 2 standartinio nuokrypio vienetų) ir teisės viršenybės (nuo 1 iki 1,5 vieneto) segmentuose. 2025 m., iki hipotetinės 2028 m. narystės likus trejiems metams, liberalios demokratijos ir teisės viršenybės užtikrinimo lygis visose kandidatėse – įskaitant ir ambiciją iki šios datos iš tiesų derybas užbaigti deklaruojančią Juodkalniją[9] – buvo reikšmingai žemesnis nei Lietuvoje 2001 m. Didžiausią santykinį atsilikimą šiose srityse demonstruojančių šalių – Serbijos, Šiaurės Makedonijos ir Bosnijos ir Hercegovinos – skirtumas nuo 2004 m. bangos vidurkio yra nuo pusantro iki dviejų kartų didesnis, nei būtų skirtumas tarp dviejų atsitiktinai pasirinktų pasaulio šalių. Reguliavimo kokybės srityje santykinis atsilikimas taip pat gana didelis ir reikšmingas (nuo 0,5 iki beveik 2 standartinio nuokrypio vienetų); tik Šiaurės Makedonijos ir Juodkalnijos kai kurių metų rodiklių skirtumai statistiškai nesiskiria nuo nulio. Valdžios efektyvumas yra vienintelė iš lygintų sričių, kuriose kelios Vakarų Balkanų šalys – Albanija, Juodkalnija, Serbija ir Šiaurės Makedonija – demonstruoja panašų kaip 2004 m. plėtros šalių pasirengimą ekvivalentišku metu.

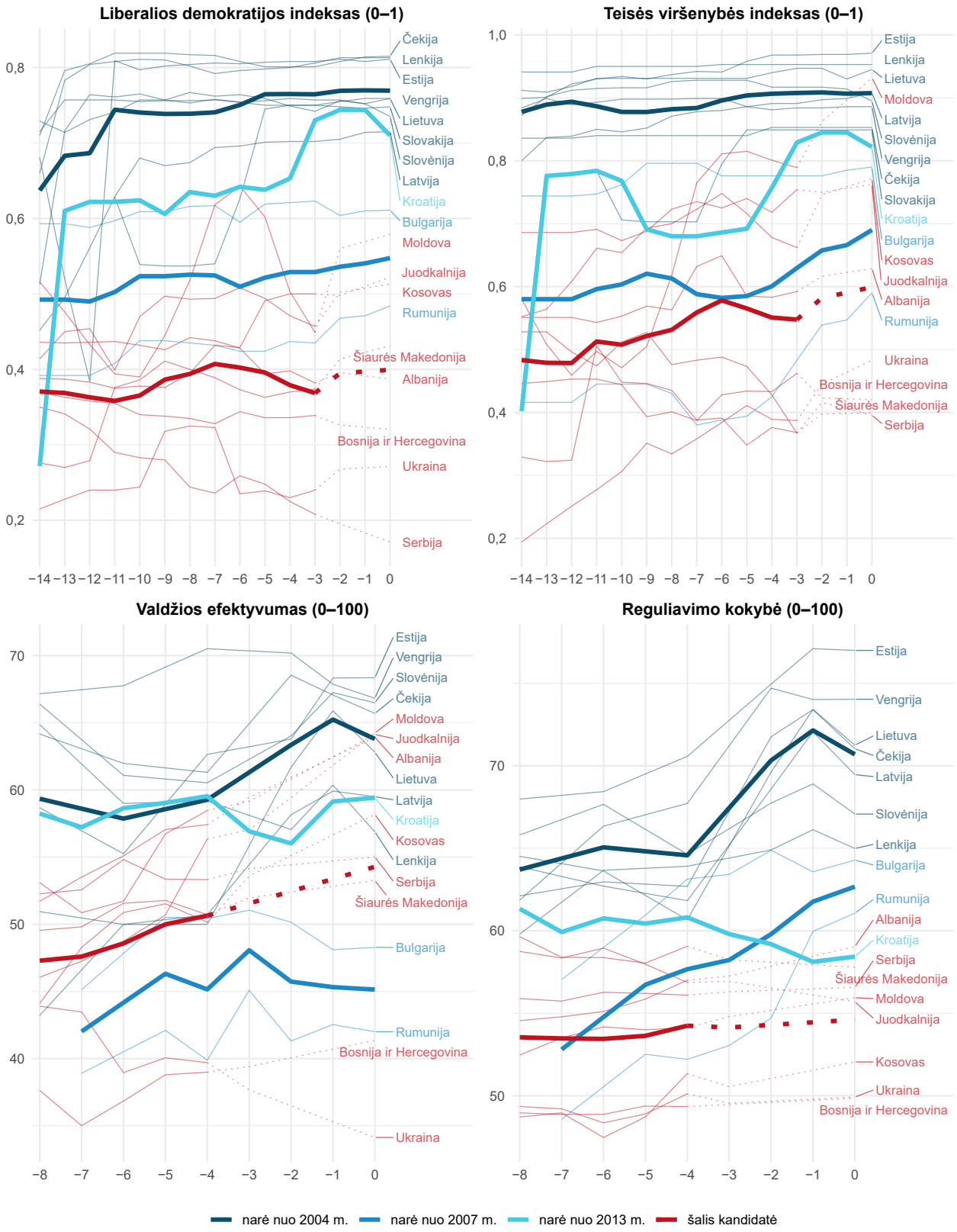
Šis palyginimas atskleidžia svarbų dabartinės plėtros proceso paradoksą. Pažanga perimant *acquis* gali vykti greičiau nei gilesnė demokratinių institucijų, teisės viršenybės ir valstybės valdymo transformacija. Todėl formaliai sparčiai į priekį plėtros procese judanti šalis nebūtinai tokiu pat tempu artėja prie ankstesnėms ES plėtros bangoms būdingo demokratinio ir institucinio pasirengimo lygio. Šis skirtumas tarp formalios pažangos ir reformų įsitvirtinimo praktikoje bus svarbus vertinant tiek atskirų Vakarų Balkanų valstybių pasirengimą, tiek platesnę ES sąlygiškumo politiką.

Kita vertus, šių rezultatų nereikėtų interpretuoti kaip prognozės, kad dabartinės kandidatės negali būti pasirengusios narystei 2028 ar 2030 m. Ankstesnių plėtros bangų patirtis rodo, kad paskutiniais metais iki narystės reformos gali reikšmingai paspartėti: tokių šuolių matyti Slovakijos, Kroatijos ir Rumunijos demokratijos ir teisės viršenybės ar Lietuvos, Latvijos ir Slovėnijos valdžios efektyvumo ir reguliavimo kokybės trajektorijose. Lygiai taip pat geri rodikliai stojimo momentu savaime negarantuoja, kad demokratinė pažanga bus negrįžtama – tai rodo vėlesnė Vengrijos ir Lenkijos patirtis. Taigi, pateikti duomenys leidžia vertinti ne būsimą narystės datą, o reformų mastą, kurio dabartinėms kandidatėms dar reikėtų, kad jos priartėtų prie ankstesnių ES plėtros bangų šalių pasirengimo lygio.

[8] Dėl duomenų apribojimų pagal pirmosios poros rodiklius pasirengimą galima įvertinti nuo keturiolikos iki trejų metų iki narystės, antrosios – nuo aštuonerių iki ketverių.

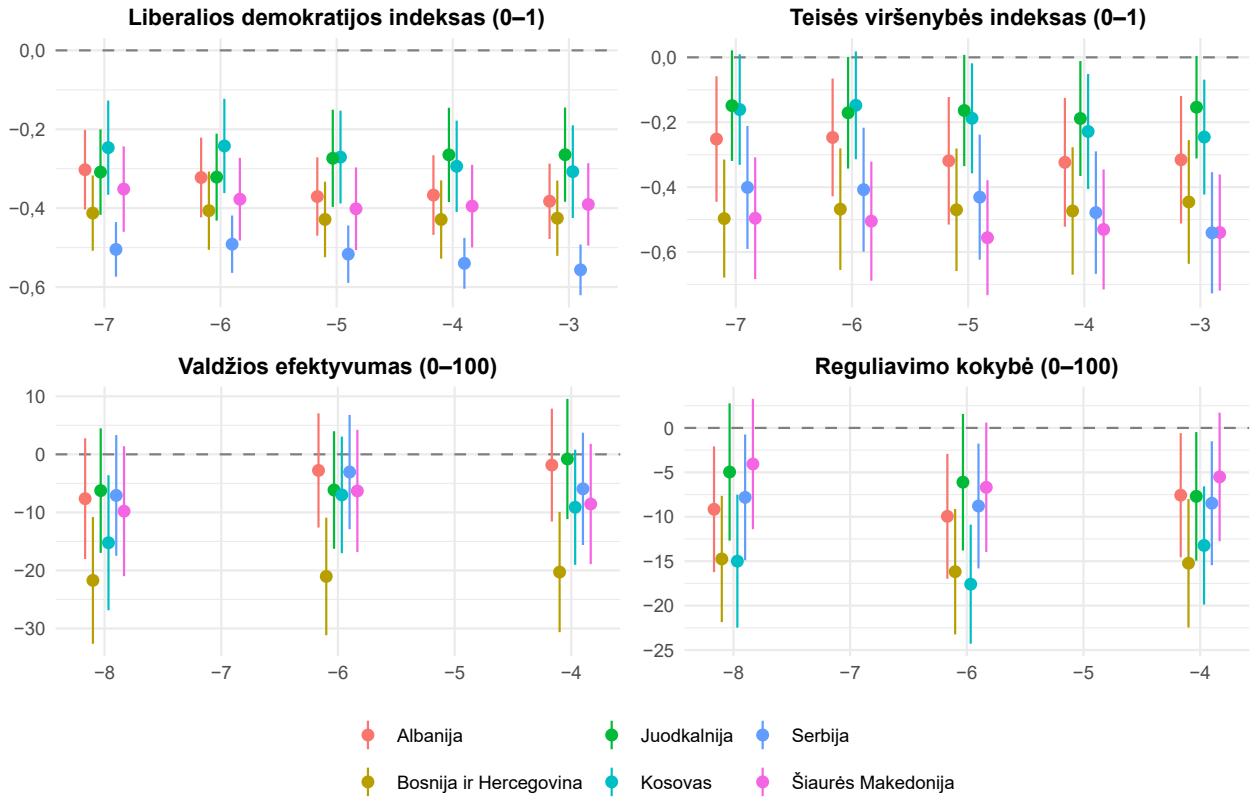
[9] Teisės viršenybės Juodkalnijoje skirtumas laviruoja ant statistinio reikšmingumo ribos, bet visada išlieka neigiamas.

2 pav. Kertinės narystės ES prielaidos: standartizuotas (metai iki narystės) šalių kandidačių ir ankstesnių plėtros etapų palyginimas



Y ašis žymi standartizuotą laiką (metais) iki narystės ES, šalims kandidatėms taikant 2028 m. prisijungimo datą (-3 jų atveju žymi 2025 m.). Ryškios platesnės linijos – šalių grupių vidurkiai; blyškios siauresnės linijos – atskirų šalių vertės; punktyrinės linijos – tiesinė ekstrapoliacija tiems metams, kuriems šalių kandidačių duomenų dar nėra. Šaltinis: „Varieties of Democracy“ ir „World Bank Governance Indicators“ duomenys.

3 pav. Kertinės narystės ES prielaidos: 2004 m. plėtros vidurkio ir VB6 skirtumų įvertinimas



95 % analitiniai pasikliautinieji intervalai. Apatiniuose grafikuose -7 ir -5 metų duomenų nėra, nes nuo 1996 m. iki 2002 m. šie rodikliai buvo renkami kas dvejus metus, vėliau – kasmet.

Šis kiekybinėje analizėje matomas atotrūkis nėra naujas regiono tyrimuose. Pastarojo dešimtmečio literatūroje panašioms tendencijoms apibūdinti plačiai vartojama sąvoka „stabilokratija“, apimanti sistemas, kuriose politinis elitas deklaruoja europinės integracijos bei reformų siekį ir užtikrina Vakarų partneriams svarbų stabilumą, tačiau šalies viduje išlaiko neformalius valdžios, patronažo ir politinės kontrolės mechanizmus[10]. Šį skirtumą ypač aiškiai parodo regiono pereinamojo laikotarpio teisingumo patirtis. ES sąlygiškumas buvo itin veiksmingas ten, kur reikalavimus buvo galima paversti konkrečiais ir pamatuojamais indikatoriais: 2006 m. dėl generolo Ratko Mladićiaus nesuėmimo buvo sustabdytos stabilizacijos ir asociacijos susitarimo derybos su Serbija, o jo suėmimas ir perdavimas Hagos tribunolui 2011 m. pašalino vieną svarbiausių tolesnio šalies integracijos proceso kliūčių. Vis dėlto procedūrinė atitiktis savaime nevirto lygiaverte politine ir visuomenine transformacija. Tai ypač ryškiai parodė 2026 m. rugsėjį Belgrade vykusios Mladićiaus laidotuvės: iki gyvos galvos už genocidą, karo nusikaltimus ir nusikaltimus žmoniškumui nuteistas buvęs Bosnijos serbų generolas buvo palydėtas tūkstantinės minios, dalyvaujant aukštiems Serbijos pareigūnams ir kariuomenės atstovams, o ceremonija įgavo aiškių viešo heroizavimo bruožų. ES institucijos tokį karo nusikaltėlio garbinimą viešai pasmerkė kaip nesuderinamą su ES vertybėmis. Šis pavyzdys primena, kad stiprus sąlygiškumas gali trumpuoju laikotarpiu pakeisti valstybės elgesį, tačiau to ne visada pakanka, kad reformos būtų politiškai ir visuomeniškai įsisąmonintos.

Per pastarąjį dešimtmetį regione būta ir svarbių demokratinės kaitos ženklų. Šiaurės Makedonijoje 2015–2017 m. politinė krizė, masiniai protestai ir valdžios pasikeitimas nutraukė ilgą VMRO-DPMNE dominavimo ir autokratizacijos laikotarpį, o Juodkalnijoje 2020 m. pirmą kartą per tris dešimtmečius rinkimus pralaimėjo iki tol šalies politikoje dominavusi DPS.

[10] Wouter Zweers et al., *The EU as a Promoter of Democracy or 'Stabilitocracy' in the Western Balkans?* (The Clingendael Institute and the Think for Europe Network, 2022); Florian Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, New Perspectives on South-East Europe (Springer International Publishing, 2020), https://doi.org/10.1007/978-3-030-22149-2.

1 lentelė. Vakarų Balkanų šalių prisijungimo prie ES perspektyvų vertinimas

		Politiniai prisijungimo trikdžiai	
		Reikšmingi	*Minimalūs*
Techninis pasirengimas (pagal *acquis* perėmimą)	*Santykinai geras*	Šiaurės Makedonija, Serbija	Juodkalnija, Albanija
	Prastas	Kosovas, Bosnija ir Hercegovina	x

Visgi šie pokyčiai regioninės tendencijos iš esmės nepakeitė. Demokratinių institucijų veikimas, teisės viršenybė ir valstybės aparato pajėgumas daugelyje Vakarų Balkanų valstybių tebėra problemiški klausimai, o Serbijoje pastarąjį dešimtmetį vyko priešingas – nuoseklios demokratijos erozijos – procesas.

Tačiau ir tai dar nėra visas Vakarų Balkanų plėtros paveikslas. Kaip minėta, kai kuriais atvejais net ir santykinai neblogą techninį pasirengimą nustelbia politinės kliūtys, kurių *acquis* perėmimo rodikliai beveik nefiksuoja: ginčai dėl valstybingumo, teritorinio vientisumo ar tarptautinio pripažinimo Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Kosove, dvišaliai ir lengvai politizuojami identiteto klausimai Šiaurės Makedonijos santykiuose su ES valstybėmis narėmis ar demokratinė erozija ir neišspręsti teritorinių pretenzijų klausimai Serbijoje. Nors šių kliūčių pobūdis ir kilmė skiriasi, bendras bruožas yra tai, kad jos gali stabdyti integraciją nepriklausomai nuo šalies pažangos perimant *acquis*. Todėl vertinant realias atskirų Vakarų Balkanų valstybių integracijos perspektyvas prasminga atskirti du klausimus: kiek šalis yra techniškai pasirengusi narystei ir kokio masto politinės kliūtys gali stabdyti jos integraciją nepriklausomai nuo techninio pasirengimo. Remiantis šiais dviem matmenimis, toliau išskiriamos trys praktiškai svarbios Vakarų Balkanų valstybių grupės (**1 lentelė**).

Santykinai geras techninis pasirengimas, minimalūs politiniai trikdžiai. Tiek Juodkalnija, tiek Albanija yra laikomos plėtros „pirmūnėmis“ (angl. *frontrunner*). Abi šalys demonstruoja neblogą *acquis* perėmimo pažangą (ypač Juodkalnija), derybų progreso aktyviai neblokuoja dvišaliai nesutarimai su ES narėmis, o pačių valstybių sąranga ir teritorinis vientisumas nėra esmingai kvestionuojami. Tarp šalių politinio elito egzistuoja platus, nors ir ne ypač gilus ar idėjinis, noras tęsti europinei integracijai reikalingas reformas, o dauguma Juodkalnijos (59 proc.) ir Albanijos (86 proc.) piliečių palaiko ES narystės siekį ir tikisi, kad jų šalis ES nare taps iki 2030 arba 2035 m.[11]

Tai, žinoma, nereiškia, kad jų kelias į ES yra užtikrintas ar neproblematiškas. Abiejų šalių – ypač Albanijos – sėkmingai derybų pabaigai vis dar reikalingas reformų pastangų suintensyvinimas neužbaigtuose derybų skyriuose. Be to, didelė problema tebėra sisteminė korupcija, teisinės sistemos veikimo trūkumai, neskaidrūs valstybės ir privataus verslo ryšiai[12]. Galiausiai Juodkalnijos valdančioji dauguma tebėra labiau vienijama antipatijos daugiau nei 30 metų šalį kontroliavusiai DPS partijai ir būtinybės atliepti visuomenės lūkestį kuo greičiau prisijungti prie ES, o ne bendros ideologinės krypties ar reformų kompetencijų[13]. Šio politinio konsensuso trapumą atspindi ir šios publikacijos rengimo metu dėl to paties Ratko Mladićiaus atminimo Juodkalnijoje besivystanti politinė krizė: vienos iš valdančiųjų partijų atstovui, kuris yra parlamento pirmininkas, pareiškus užuojautą dėl Mladićiaus mirties, opozicija siekia jo atstatydinimo ir gali nepalaikyti vyriausybės plėtros derybų skyrių uždarymui būtinuose balsavimuose dėl Konstitucijos pataisų[14].

Vis dėlto Juodkalnijos ir Albanijos sėkmingas prisijungimas prie ES netolimoje ateityje yra reali politinė perspektyva, nors jos tempas ir galutinis rezultatas priklausys nuo tolesnės reformų pažangos. Lietuvai svarbiausia užtikrinti, kad šiame procese iki pat galo

[11] Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2025 Public Opinion: Key Findings (2026), https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings_2025/2/.

[12] European Commission, *2026 Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law Situation in Albania*, SWD(2026) 928 (2026).

[13] Biljana Spasovska, „Montenegro: Between Democratic Renewal and Geopolitical Priorities“, *European Democracy Hub*, 2025, https://europeandemocracyhub.epd.eu/montenegro-between-democratic-renewal-and-geopolitical-priorities/.

[14] BalkanInsight, „Montenegro Opposition Seeks Parliament Speaker's Dismissal Over Mladic Condolences“, 2026, https://balkaninsight.com/2026/08/31/montenegro-opposition-seeks-parliament-speakers-dismissal-over-mladic-condolences/bi/

būtų išlaikytas sąlygiškumo politikos spaudimas ir kandidatėms nebūtų daroma nepamatuotų nuolaidų vien siekiant užbaigti prisijungimą iki politiškai patrauklių datų – pvz., iki 2027 m. birželį Juodkalnijoje turinčių vykti parlamento ir prezidento rinkimų.

Santykinai geras techninis pasirengimas, reikšmingi politiniai trikdžiai. Didžiausią galvosūkį ES plėtros politikos formuotojams turėtų kelti Serbija ir Šiaurės Makedonija. Nepaisant neblogo techninio pasirengimo, abiejų šalių narystės ES perspektyvas temdo politiniai trikdžiai, susiję su dvišaliais ginčais dėl identiteto politikos klausimų (Šiaurės Makedonijoje) ar demokratijos erozijos ir santykių su kitomis Vakarų Balkanų valstybėmis įtampos (Serbijoje).

Šiaurės Makedonija 2025 m., pačios EK vertinimu, nemažoje dalyje sričių demonstravo geresnį techninį pasirengimą nei „pirmūnė" Albanija, tačiau jos tolesnį progresą derybose nuo 2022 m. stabdo neišspręstas ginčas su Bulgarija. Pagal 2022 m. pasiektą kompromisą tolesniam derybų procesui būtinos Šiaurės Makedonijos Konstitucijos pataisos, kuriomis į konstituciškai pripažįstamų bendruomenių sąrašą būtų įtraukti ir bulgarais save laikantys šalies piliečiai. Nepaisant susipynusios dviejų šalių istorijos, 2021 m. gyventojų surašyme bulgarais save įvardijo vos 0,2 proc. gyventojų[15], tačiau šios nedidelės bendruomenės statusas tapo platesnių ir lengvai politizuojamų ginčų dėl istorijos, kalbos ir nacionalinio identiteto dalimi. Šiaurės Makedonijos vyriausybės politinį nenorą priimti nepopuliarias Konstitucijos pataisas iš dalies galima suprasti ir platesniame pačios ES plėtros politikos patikimumo kontekste. Daug politinio tuometės SDSM vyriausybės kapitalo kainavęs Prespos susitarimas su Graikija ir šalies pavadinimo pakeitimas į Šiaurės Makedoniją pašalino vieną svarbiausių jos euroatlantinės integracijos kliūčių, tačiau netrukus po to ES derybų pradžią 2019 m. blokavo Prancūzija. Vėliau iškilęs Bulgarijos veto dar labiau sustiprino įspūdį, kad vienos politinės sąlygos įvykdymas nebūtinai garantuoja prognozuojamą tolesnį integracijos procesą. Nejausdama pakankamo pasitikėjimo, kad po politiškai brangių Konstitucijos pakeitimų neatsiras naujų dvišalių kliūčių, Šiaurės Makedonijos vyriausybė turi mažiau paskatų prisiimti jų vidaus politinę kainą.

Serbiją, iki 2025 m. demonstruojančią stagnuojantį, bet vis dar palyginti neblogą techninį pasirengimą, galima pavadinti savotišku ES plėtros proceso *enfant terrible*. Paveldėjusi reikšmingą iširusios Jugoslavijos valstybės administracinių ir ekonominių pajėgumų dalį, Serbija turi palankias struktūrines sąlygas sėkmingai integracijai į ES ekonomines struktūras ir reikšmingus institucinius pajėgumus įgyvendinti reformas. Vis dėlto šias prielaidas silpnina pastarąjį dešimtmetį ryškėjanti demokratijos erozija, problemos teisės viršenybės ir žiniasklaidos laisvės srityse, neišspręsti santykiai su Kosovu ir Jugoslavijos karų ir karo nusikaltimų neigimu, reliatyvizavimu ir nuteistų karo nusikaltėlių šlovinimu pasižyminti atminties politika. Serbijos atsisakymas prisijungti prie ES sankcijų Rusijai ir glaudūs politiniai bei ekonominiai ryšiai su Rusija ir Kinija papildomai komplikuoja jos santykį su ES ir kelia klausimų dėl ilgalaikės šalies geopolitinės orientacijos.

Kalbant apie Šiaurės Makedoniją ir Serbiją, pagrindinė dilema tiek ES, tiek Lietuvai yra tokia: kaip išlaikyti patikimą sąlygiškumo politiką ir reikalavimą įgyvendinti narystei būtinas reformas kartu neleidžiant užsitęsusiam integracijos procesui dar labiau silpninti visuomenių pasitikėjimo narystės perspektyva ir didinti erdvės alternatyvių išorės veikėjų įtakai. Turint galvoje, kad iš kitų regiono ekonomikų šios šalys išsiskiria pakankamai dinamišku ir eksportuojančiu pramoninės gamybos sektoriumi[16], konkurencingumo ir tiekimo grandinių tvirtumo stiprinimu suinteresuota ES taip pat turi aiškų interesą išlaikyti jas savo ekonominės ir politinės integracijos orbitoje.

Serbijos atveju svarbu pripažinti, kad tvari demokratinė transformacija ir santykio su Jugoslavijos karų palikimu pokyčiai galiausiai gali kilti tik iš pačios šalies vidaus. ES ir Lietuva gali prisidėti stiprindamos sąlygas tokiam pokyčiui: remdamos nepriklausomą žiniasklaidą ir pilietinę visuomenę, akademinę laisvę, demokratinių institucijų atsparumą ir sąžiningo politinio proceso galimybes. Ne mažiau svarbu ir aiški komunikacija apie ES sąlygiškumą: reformų nevykdymo pasekmės, įskaitant galimą finansinės paramos sulaikymą, Serbijos visuomenei turėtų būti paaiškinamos kaip konkrečių neįvykdytų įsipareigojimų, už kuriuos atsakingas valdantysis politinis elitas, išdava, o ne šalies tapatybės ar jos piliečių geopolitinio pasirinkimo vertinimas.

Šiaurės Makedonijos atveju veikimo erdvės yra daugiau. Lietuva galėtų aktyviai prisidėti – prireikus tarpininkaudama – ieškant konstruktyvaus dvišalio ginčo su Bulgarija sprendimo, kuris leistų įgyvendin-

[15] State Statistical Office, *Total Resident Population, Households and Dwellings in the Republic of North Macedonia, Census 2021* (2021), https://www.stat.gov.mk/publikacii/2022/POPIS_DZS_web_EN.pdf.

[16] Madalena Barata Da Rocha et al., „Challenges to the Integration of the Western Balkans into European Union Supply Chains", *Working Papers 2026*, ahead of print, 1 January 2026, https://doi.org/10.64153/GYLY9147.

ti sutartus įsipareigojimus ir atnaujinti stojimo procesą. Toks sprendimas kartu sumažintų galimybes dabartinei Šiaurės Makedonijos valdančiajai partijai dvišalį ginčą naudoti kaip vidaus reformų lėtumo pateisinimą. Priešingu atveju politiniai trikdžiai gali paversti neblogą techninį pasirengimą beprasmiu ir toliau mažinti visuomenės tikėjimą narystės perspektyva. Susirūpinimą dėl pastarojo aspekto kelia ir 2025 m. apklausų rezultatai: nepaisant kitur Vakarų Balkanuose matomo optimizmo, Serbija ir Šiaurės Makedonija yra vienintelės regiono valstybės, kur didžiausią respondentų grupę sudaro piliečiai, manantys, jog jų šalis niekada netaps ES nare (atitinkamai 33 ir 25 proc.)[17].

Žemas techninis pasirengimas, reikšmingi politiniai trikdžiai. Kosovas ir Bosnija ir Hercegovina šiuo metu susiduria su gerokai didesnėmis integracijos kliūtimis nei kitos Vakarų Balkanų valstybės. Dėl valstybingumo pripažinimo problemų Kosovas nėra pilnateisė (o tik „potenciali“) ES kandidatė, nors narystės paraišką pateikė dar 2022 m. Šalies europinės integracijos progresas priklauso ne tik nuo jos techninio pasirengimo, bet ir nuo santykių su Serbija normalizavimo, ginčų dėl Kosovo serbų bendruomenės teisių bei statuso sprendimo ir platesnės Kosovo tarptautinio pripažinimo problemos.

2024 m. Europos Vadovų Taryba nusprendė pradėti stojimo derybas su Bosnija ir Hercegovina, tačiau praktinė derybų pradžia tebėra susieta su likusių ES nustatytų sąlygų įgyvendinimu. Šalies progresą stabdo nepaslanki vidaus valdymo sistema, vidiniai nesutarimai dėl centrinės valdžios kompetencijų ir periodiškai atsinaujinantys ginčai dėl pačios valstybės sąrangos ir vientisumo. Nors 1995 m. Deitono taikos susitarimas užbaigė karą, juo remiantis sukurta konstitucinė sąranga ilgainiui sudarė sąlygas etniniu pagrindu organizuotoms elito grupėms išvystyti politinėmis ir ekonominėmis priklausomybėmis grįstus įtakos ir veto taškų tinklus, apsunkinančius didesnių reformų įgyvendinimą[18].

Tokios sistemos pokyčiams reikalinga plati – tačiau kol kas neegzistuojanti – politinė ir visuomeninė parama, peržengianti etniniu pagrindu organizuotus politinius tinklus ir leidžianti didesnę politinės darbotvarkės dalį skirti socialiniams, ekonominiams, valdysenos ir kitiems su etnine tapatybe tiesiogiai nesusijusiems klausimams[19].

Dabartinėje situacijoje prasmingiausia Lietuvos politika Kosovo ir Bosnijos ir Hercegovinos atžvilgiu būtų nuosekli techninė pagalba reformoms ir politinis jų palaikymas, suprantant, jog greitų rezultatų tokios pastangos neatneš. Lietuvai taip pat svarbu užtikrinti, kad Vakarų Balkanų priėmimas į ES nevyktų regioninės bangos principu, o kiekvienos valstybės pažanga būtų vertinama individualiai. Kosovui tai reikštų tolesnį techninį pasirengimą kartu su tvariu santykių su Serbija normalizavimu ir mažumų teisių užtikrinimu. Bosnijai ir Hercegovinai būtina ne tik tolesnė *acquis* perėmimo pažanga, bet ir centrinės valdžios institucijų funkcionalumo bei pajėgumo stiprinimas ir konstitucinių bei politinių kliūčių, kurios šiandien sistemingai stabdo veiksmingą sprendimų priėmimą, mažinimas.

Tarp „nuopelnais grįstos“ ir „geopolitiškai realistiškos“ plėtros

Kaip rodo pirma pateikta analizė, dabartinė ES plėtros politika susiduria su „dvigubo patikimumo“ iššūkiu. Viena vertus, pasikeitusi ES saugumo aplinka, geopolitinė konkurencija ES kaimynystėje ir rekordiškai ilgas kai kurių Vakarų Balkanų valstybių laukimas reikalauja, kad narystės perspektyva vėl taptų reali ir politiškai įtikinama. Jei net ir reformas įgyvendinančios kandidatės nemato aiškaus ryšio tarp savo pastangų ir pažangos stojimo procese, ES sąlygiškumas praranda vieną svarbiausių savo svertų – patikimą galutinio atlygio pažadą. Kita vertus, geopolitinis poreikis paspartinti plėtrą gali susilpninti kitą sąlygiškumo pusę – patikimą grėsmę, kad reformų nevykdančios valstybės narėmis netaps.

Šią riziką kitu kampu iliustruoja stiprėjantis ES bendradarbiavimas su Vakarų Balkanų valstybėmis saugumo ir gynybos srityje. Pavyzdžiui, 2024 m. ES pasi-

17 Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2025 Public Opinion: Key Findings* (2026), https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings_2025/2/.

18 Damir Kapidžić, „Subnational Competitive Authoritarianism and Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina“, *Southeast European and Black Sea Studies* 20, 1 (2020): 81–101, https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1700880; Carrie Manning, *The Making of Democrats. Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique* (Palgrave Macmillan US, 2008), https://doi.org/10.1057/9780230611160.

19 Cera Murtagh, *Civic Parties in Divided Societies: Northern Ireland and Bosnia-Herzegovina*, 1st ed, Democracy, Diversity, and Citizen Engagement Series, v. 13 (McGill-Queen's University Press, 2025).

rašė saugumo ir gynybos partnerystes su Albanija ir Šiaurės Makedonija, nors pastarosios stojimo procesas tebėra politiškai įstrigęs. Toks bendradarbiavimas svarbus Europos saugumui ir kandidačių atsparumui, tačiau pats savaime nėra pasirengimo narystei rodiklis. Todėl kandidačių indėlis į Europos saugumą ar geopolitinis artumas ES neturėtų tapti demokratijos, teisės viršenybės ar kitų narystės kriterijų pakaitalu.

Pagrindinė ES užduotis tokio „dvigubo patikimumo" iššūkio kontekste yra pasinaudoti geopolitiniu impulsu atkuriant narystės perspektyvos patikimumą, bet nesusilpninti sąlygiškumo politikos. Politikos formavimo diskurse daugiausiai dėmesio sulaukia dvi priemonės, galinčios padėti pasiekti šį tikslą: laipsniška integracija ir sąlygiškumo politika bei apsaugos priemonės po prisijungimo. Laipsniškos integracijos galimybė pirmą kartą aptarta pristatant 2020 m. naująją plėtros metodiką, o jos būtinybė nuo 2022 m. kone reguliariai minima ES Tarybos ir Vadovų Tarybos išvadose. Ji apima priemones, leidžiančias šalims kandidatėms prisijungti prie konkrečių ES politikos sričių ir sprendimų priėmimo mechanizmų (stebėtojų teisėmis) dar iki visateisės narystės, jei yra išpildomos atitinkamos sąlygos. Šios priemonės – teisiškai pagrįstos asociacijos susitarimais – dažniausiai yra orientuotos į gilesnę kandidačių integraciją į bendrąją prekių ir paslaugų rinką, tačiau gali apimti ir kitas politikos sritis. Kraštutiniu atveju jos galėtų priartėti prie dar 2002 m. tuometinio EK pirmininko Romano Prodi išsakytos vizijos, pagal kurią ES su kandidatėmis ir kaimynystės šalimis dalintųsi „viskuo, išskyrus institucijas"[20]. Tokia laipsniška integracija iš pirmo žvilgsnio leidžia suderinti abu plėtros dilemos tikslus: išlaikyti kaimynines valstybes ES orbitoje ir suteikti joms apčiuopiamą ekonominės integracijos naudą, nereikalaujant nei iš kandidačių, nei iš pačios ES iš karto įgyvendinti visų visateisei narystei būtinų reformų.

Nors Prodi vizijai nebuvo lemta išsipildyti, reaguodama į Vadovų Tarybos pavedimą, EK pastaraisiais metais atgaivino nemažai laipsniškos integracijos į bendrąją rinką iniciatyvų. **4 paveiksle** apžvelgiama svarbiausių tokių iniciatyvų, numatytų 2023 m. Vakarų Balkanų augimo plane, 2024 m. Moldovos augimo plane ir ES ir Ukrainos išsamios ir visapusiškos laisvosios prekybos erdvės (angl. DCFTA) 2025–2026 m. prioritetų plane, pažanga[21]. Nepaisant svarbios pažangos tranzito srityje, didelės dalies Vakarų Balkanų šalių ir Moldovos prisijungimo prie bendros mokėjimo eurais erdvės (angl. SEPA), taip pat Moldovos ir Ukrainos prisijungimo prie ES tarptinklinio ryšio savo šalies kainomis (angl. *Roam Like at Home*) iniciatyvos, dauguma reikšmingesnių prekių judėjimą lengvinančių priemonių stagnuoja. Pagrindinė priežastis paprasta: laipsniškos integracijos iniciatyvos vis tiek reikalauja pakankamo *acquis* perėmimo, administracinio pasirengimo ir ilgų derybų tose srityse, kuriose suteikiama dalinė prieiga prie bendrosios rinkos. Todėl nereikėtų stebėtis, jei kandidatės, kurios buksuoja pagrindiniame prisijungimo prie ES procese, demonstruoja panašią laipsniškos integracijos dinamiką.

Be to, čia slypi ir priešinga rizika. Laipsniška integracija gali tapti ne tiltu į narystę, bet patogia jos alternatyva – tiek ES valstybėms, nenorinčioms tolesnės plėtros, tiek kandidačių politiniam elitui, siekiančiam ekonominės integracijos be politiškai sudėtingesnių reformų. Todėl esminis klausimas – ne tai, ar laipsniška integracija savaime yra naudinga ar žalinga, o ar jos teikiami tarpiniai privalumai sustiprina paskatas siekti visateisės narystės. Tam reikalingas aiškus ryšys tarp kiekvieno papildomo integracijos etapo, konkrečių reformų rezultatų ir pagrindinio stojimo proceso.

Antrasis būdas mėginti suderinti plėtros spartą su nuopelnais grįsto proceso patikimumu – papildomos sąlygiškumo ir apsaugos priemonės jau įstojus į ES. Jei dėl laipsniškos integracijos dalis narystės teikiamos naudos perkeliama į laikotarpį iki įstojimo, ši logika veikia priešinga kryptimi: formalius kriterijus įvykdžiusiai valstybei narystė suteikiama, tačiau pereinamuoju laikotarpiu gali būti ribojamos tam tikros teisės ar privilegijos ir toliau stebimas demokratijos ir teisės viršenybės įsipareigojimų laikymasis. Tokios priemonės irgi nėra beprecedentės: po 2004 m. plėtros „pereinamojo laikotarpio" susitarimai laikinai ribojo laisvą darbo jėgos judėjimą tarp tam tikrų senųjų ES narių ir naujai prisijungusių valstybių[22], o 2007 m. narėmis tapus Rumunijai ir Bulgarijai nepakankamą jų pažangą teisės viršenybės ir kovos su organizuotu nusikalstamumu srityse siekta išlyginti taikant bendradarbiavimo ir patikros mechanizmą. Naujieji EK pasiūlymai pasirengimo platesnei

[20] Romano Prodi, „A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability", *'Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU'. Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, 2002, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619.

[21] Svarbu pažymėti, jog dauguma iniciatyvų planuose nepristatytos naujai: jos asociacijos susitarimų kontekste egzistavo ir anksčiau, o 2023–2025 m. buvo tik „perpakuotos" ir atnaujintos.

[22] Camille van Hees et al., *Gradual Integration of Candidate Countries into the European Union: Pushing the Impossible, Delaying the Inevitable?* (The Clingendael Institute, 2022), https://www.clingendael.org/publication/gradual-integration-candidate-countries-european-union.

4 pav. Pagrindinių laipsniškos integracijos iniciatyvų progresas pagal šalį

	MN	AL	MK	RS	BA	XK	UA	MD
Susitarimai dėl pramonės produktų atitikties ir vertinimo bei pripažinimo (ACAA)	N	N	N	D	N	N	D	D
Įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo (AEO) statuso abipusis pripažinimas	N	N	N	N	N	N	N	P
Dalyvavimas Konvencijoje dėl bendrojo tranzito procedūros	P	D	P	P	D	D	P	P
Platus įgūdžių ir kvalifikacijų tarpusavio pripažinimas ES lygmeniu	N	N	N	N	N	N	N	N
Prisijungimas prie bendros mokėjimo eurais erdvės (SEPA)	P	P	P	P	V	D	D	P
Elektros rinkų integracija ir susiejimas	V	D	D	D	N	D	D	D
Integracija į ES viešųjų pirkimų rinką	N	N	N	N	N	N	D	D
Vietinių apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemų (ETS) sukūrimas	P	D	D	D	N	D	D	D
Prisijungimas prie ES tarptinklinio ryšio savo šalies kainomis erdvės	D	D	D	D	D	D	P	P
„Žaliųjų koridorių“ prie ES ir Vakarų Balkanų sienų išplėtimas	V	V	V	V	V	V	NA	NA
Integracijai aktualios transporto infrastruktūros plėtra	D	D	D	D	D	D	D	D
Integracijai aktualios energetikos infrastruktūros plėtra	D	D	D	D	D	D	D	D

P – pasiekta ir įvykdyta, V – vykdymo / derybų aukštesnė stadija, D – vykdymo / derybų vidurinė stadija, N – nepasiekta arba derybų / vykdymo pradinė stadija. Šaltinis: sudaryta autorių remiantis EK dokumentais ir viešai prieinama informacija.

Sąjungai komunikate[23], visgi, žengia gerokai toliau. Į stojimo sutartis siūloma įtraukti ne tik trumpalaikius ribojimus, bet ir ilgo galiojimo (daugiau nei 3 m.) pereinamuosius sektorinius mechanizmus teisės viršenybės, žmonių judėjimo ir žemės ūkio srityse, balsavimo teisių ribojimus tam tikruose vienbalsiškumo klausimuose, bei lengviau nei dabartinis 7-asis ES sutarties straipsnis aktyvuojamus apsaugos nuo demokratinės erozijos įrankius.

Tokios priemonės gali būti politiškai patrauklios dėl dviejų priežasčių. Pirma, jos gali sumažinti skeptiškesnių ES valstybių narių ir jų visuomenių baimes, kad plėtra į Sąjungą „importuos“ demokratinės regresijos, teisės viršenybės ar sprendimų blokavimo problemas. Antra, jos potencialiai leidžia atskirti formalų narystės momentą nuo visų integracijos teisių suteikimo ir taip mažina spaudimą rinktis tarp konkuruojančių politikos alternatyvų „pirmiau plėtra“ ir „pirmiau ES vidaus reformos“[24]. Kita vertus, jei naujoms narėms iš anksto siūloma neaiškiai apibrėžta ar ilgam apribota narystė, pats pažadas gali pradėti atrodyti mažiau vertingas ir politiškai mažiau įtikinamas. Kalbant apie Vakarų Balkanus, tai svarbu todėl, kad dalis visuomenių ir taip abejoja, ar ES narystė kada nors taps reali.

Lietuvai tokių siūlymų nereikėtų iš anksto atmesti. Aktyvus dalyvavimas juos formuojant gali būti strategiškai naudingesnis nei šių diskusiją palikimas vals-

[23] European Commission, *Communication on Preparing for a Wider Union*. Taip pat žr. ankstesnį Nyderlandų ir kitų bendraminčių šalių parengtą dar platesnį siūlymų spektrą įtraukiantį dokumentą: Non-paper by the Netherlands and other countries, 'Towards a Catalogue of Options for Future Accession Treaties', 2026, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z12529&did=2026D28461.

[24] Žr., pvz., Janis A. Emmanouilidis et al., *A Test of Times: Permachange through Enlargement and EU Reform* (European Policy Centre and the EU Democracy Reform Observatory, 2025), https://www.epc.eu/publication/A-Test-of-Times-Permachange-through-enlargement-and-EU-reform-646720/; The Group of Twelve, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century* (Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 2023), https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century-2/; Engjellushe Morina, *Accelerate the Accessions: Why Faster Is Better in EU Enlargement Policy* (European Council on Foreign Relations, 2025), https://ecfr.eu/publication/accelerate-the-accessions-why-faster-is-better-in-eu-enlargement-policy/.

tybėms plėtros skeptikėms[25], kurios apsaugos priemones pirmiausia laiko būdu apsidrausti nuo pačios plėtros. Lietuvai šios priemonės galėtų tapti kompromisu su valstybėmis narėmis, kurios plėtros galimybes labiau sieja su išankstinėmis ES vidaus reformomis. Pavyzdžiui, aiškiai apibrėžti laikini naujų narių balsavimo teisių apribojimai tam tikrose vienbalsiškumo reikalaujančiose srityse galėtų leisti plėtrai vykti nelaukiant platesnės ES sprendimų priėmimo reformos. Svarbu, kad bet kokie ribojimai būtų laikini, vienodai taikomi visoms kandidatėms, susieti su objektyviais kriterijais ir aiškiomis jų panaikinimo sąlygomis. Pasirengimo platesnei Sąjungai komunikate EK pateikti siūlymai iš dalies atliepia šiuos kriterijus, tačiau, žvelgiant iš Lietuvos interesų perspektyvos, nėra iki galo adekvatūs ir palieka per daug spragų galimam nesibaigiančiam ribojimų pratęsimui[26] bei neįtraukia pakankamai plačių ir patikimų naujų narių veto teisės ribojimų. Komunikate išskirti kandidačių deklaracijų pagrindu formalizuotini pasižadėjimai ribotą laiką nevetuoti sprendimų dėl plėtros į kitas šalis leidžia apeiti ES sutarčių ribojimus „antrarūšio“ tipo narystei, bet turėtų būti platesni bei apimti ir ES bendrąją užsienio ir saugumo politiką.

Tuo pačiu, nors vadinamoji „institucinės apsaugos sąlyga“, skirta efektyviau apsaugoti ES nuo vengriško tipo demokratijos, teisės viršenybės ir kitų ES vertybių regresijos scenarijų naujosiose narėse, yra reikalinga[27], ji sprendžia tik vieną problemos pusę. Turint omeny aukščiau apžvelgtą šalių kandidačių atsilikimą teisės viršenybės ir liberalios demokratijos srityse, pagalbos ir priežiūros priemonės skirtos aukštesniam šių sričių standartui *pasivyti* gali būti net aktualesnės nei jau pasiektos kokybiškos demokratijos *regresijai* užkirsti kelią turintys saugikliai. Ne mažiau svarbu šių ribojimų logiką aiškiai komunikuoti šalių kandidačių visuomenėms, kad apsaugos priemonės nebūtų suvokiamos kaip nuolatinė žemesnio lygio narystė. Priešingu atveju „antrarūšių narių“ naratyvas gali pakirsti būtent tą narystės pažado patikimumą, kurį spartesne plėtra siekiama atkurti.

Šie klausimai 2027 m. Lietuvos pirmininkavimo metu gali tapti visai konkretūs: 2026 m. balandį ES Taryboje jau įsteigta darbo grupė Juodkalnijos stojimo sutarčiai rengti. Todėl dar iki pirmininkavimo verta suformuluoti aiškią poziciją dėl galimų apsaugos priemonių turinio, taikymo trukmės ir panaikinimo sąlygų ir burti bendraminčius. Juodkalnijos stojimo sutartyje pasirinkti sprendimai gali tapti precedentu vėliau rengiant kitų kandidačių stojimo sąlygas.

Rekomendacijos

Sėkminga ir patikima ES plėtra yra strateginis Lietuvos interesas. Nors Ukraina išliks svarbiausiu Lietuvos plėtros politikos prioritetu, 2027 m. pirmininkavimas ES Tarybai suteiks Lietuvai galimybę prisidėti formuojant sprendimus, kurie lems ne tik Vakarų Balkanų, bet ir platesnio ES plėtros proceso kryptį. Atsižvelgiant į pateiktą analizę, Lietuvai teikiamos šios rekomendacijos:

1. Remti nuopelnais grįstą, bet pagal kandidačių pasirengimą diferencijuotą plėtros procesą. Lietuvos tikslas turėtų būti ne plėtra iki iš anksto nustatytos datos ar viso regiono priėmimas viena „banga“, bet patikimo ryšio tarp kandidačių reformų ir jų pažangos stojimo procese atkūrimas. Reformų kriterijus įgyvendinančios valstybės turi matyti apčiuopiamą savo pastangų rezultatą, o jų nevykdančioms šalims turi išlikti reali progreso sustabdymo ar kitų sąlygiškumo priemonių grėsmė. Todėl Lietuva turėtų remti spartesnį pasirengusių kandidačių judėjimą pirmyn nelaukiant kitų regiono valstybių, tačiau kartu priešintis politiniam spaudimui švelninti demokratijos, teisės viršenybės ar kitus esminius narystės kriterijus vien dėl geopolitinio poreikio paspartinti plėtrą. Vertinant pažangą svarbu atsižvelgti ne tik į formalų *acquis* perėmimą, bet ir į tai, kaip reformos veikia praktiškai ir kiek jos yra politiškai bei instituciškai įsitvirtinusios.

---

25 Dėl panašių aktyvumo svarbos rekomendacijų žr. ir vienos iš galimų nuosaikių skeptikių – Nyderlandų – patariamosios užsienio reikalų tarybos parengtą aktualią studiją: Netherlands Advisory Council on International Affairs, *A New Momentum for Enlargement of the European Union* (2026), https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/2026/06/15/a-new-momentum-for-enlargement-of-the-europese-union.

26 Komunikate siūloma sektorinius ribojimus taikyti „gerokai ilgiau“ nei esami trys metai po įstojimo, su galimybe juos pratęsti bei taikyti iš esmės neribotai ir po nustatyto apsaugos priemonių taikymo laikotarpio pabaigos, jei fiksuojamas poreikis. Institucinės apsaugos sąlygą siūloma taikyti 15 metų nuo įstojimo. Žr. European Commission, *Communication on Preparing for a Wider Union*, 21–22.

27 Komunikate siūloma kraštutiniu atveju dėl tokių pažeidimų taikyti *naujosios* narės balsavimo teisių Taryboje suspendavimą, tokį sprendimą priimant kvalifikuota Tarybos narių dauguma. Tokia sąranga iš esmės remiasi esamu ES sutarties 7-ojo straipsnio mechanizmu, tačiau turi žymiai lengviau peržengiamą aktyvavimo slenkstį. 7-ojo straipsnio priemonių, galimų taikyti *visoms* – ne tik naujai prisijungusioms – narėms, aktyvavimui reikalinga visų šalių, išskyrus pačią „prasikaltėlę“, parama (todėl šios priemonės nei Lenkijai nei Vengrijai niekada ir nebuvo pritaikytos). Tokie dvigubi standartai (kai griežtesni reikalavimai iš pradžių taikomi kandidatėms, o ne senosioms narėms) gal ir yra kiek problematiški, bet tikrai nėra beprecedenčiai ankstesnių plėtros bangų kontekste: žr. Eva G. Heidbreder, 'Why Widening Makes Deepening: Unintended Policy Extension through Polity Expansion', *Journal of European Public Policy* 21, no. 5 (2014): 746–60, https://doi.org/10.1080/13501763.2014.897748.

2. Palaikyti laipsniškos integracijos iniciatyvas, bet užtikrinti aiškų jų ryšį su pagrindiniu plėtros procesu ir nuoseklų sąlygiškumo politikos taikymą. Siekiant išvengti laipsniškos integracijos tapimo alternatyva plėtrai ir užkirsti kelią nuoseklių politinių reformų pakeitimui ekonomine integracija, Lietuva turėtų raginti EK: a) aiškiau susieti laipsniškos integracijos priemones su stojimo derybų procesu, taikyti joms tokias pačias sąlygas ir priežiūros sistemą ir įtraukti į metines plėtros ataskaitas konkretesnę informaciją apie jų progresą; b) užtikrinti, kad papildomi laipsniškos integracijos privalumai būtų susieti su konkrečiais reformų rezultatais, ypač pagrindinių principų klasteryje; c) siekti, kad Vakarų Balkanų šalių asociacijos ir stabilizacijos susitarimai esant poreikiui būtų peržiūrėti, įtraukiant panašias į Ukrainos ir Moldovos DCFTA taikomus laipsniškos integracijos mechanizmus. Lietuva turėtų aktyviai dalyvauti valstybių narių konsultacijose su EK dėl neseniai pažadėto pristatyti „nuoseklaus, strateginio ir nuspėjamo laipsniškos integracijos metodo“[28] ir teikti konkrečius siūlymus siekiant užtikrinti, jog šio metodo principai atlieptų aukščiau išvardintus lūkesčius. Lietuva taip pat turėtų burti bendramintes ES valstybes nares, kad laipsniškos integracijos priemonės stiprintų, o ne pakeistų pagrindinį stojimo procesą.

3. Remti ir aktyviai prisidėti formuojant dabartinėms kandidatėms po narystės galimas taikyti laikinas saugumo priemones. Lietuva turėtų proaktyviai įsitraukti į šias diskusijas, įskaitant pirmininkavimo ES Tarybai teikiamas darbotvarkės formavimo, bendrų pozicijų gryninimo (per pirmininkavimo neoficialius dokumentus – angl. *presidency non-papers*) ir kompromisų paieškos galimybes, siekdama užtikrinti, kad siūlomos apsaugos priemonės būtų aiškiai apibrėžtos, laikinos, vienodai taikomos visoms kandidatėms ir susietos su objektyviais kriterijais bei aiškiomis jų panaikinimo sąlygomis. Jos turėtų papildyti, o ne pakeisti iki narystės taikomą sąlygiškumą ir neturėtų sudaryti nuolatinės „antrarūšės narystės“ įspūdžio. Šiose diskusijose taip pat verta įvertinti Rumunijai ir Bulgarijai taikyto bendradarbiavimo ir patikros mechanizmo patirtį. Atsižvelgiant į jau pradėtą Juodkalnijos stojimo sutarties rengimą ir spalio mėnesio Vadovų Tarybos mandatą Tarybai išanalizuoti komunikatą dėl pasirengimo platesnei Sąjungai[29], Lietuvai jau dabar, iki pirmininkavimo, svarbu suformuluoti aiškią poziciją dėl galimų apsaugos priemonių turinio, taikymo trukmės ir panaikinimo sąlygų.

4. Išnaudoti pirmininkaujančios šalies statuso teikiamas galimybes siekiant spręsti plėtrai trukdančius dvišalius politinius nesutarimus ir riboti jų poveikį nuopelnais grįstam stojimo procesui. Lietuva turėtų siekti, kad dvišaliai ginčai, ypač menkai susiję su narystės kriterijais, kiek įmanoma netaptų papildomomis ir sunkiai prognozuojamomis stojimo sąlygomis. Pirmininkavimo metu Lietuva galėtų išnaudoti savo, kaip su regiono dvišaliais ginčais tiesiogiai nesusijusios valstybės, poziciją kompromisams tarp valstybių narių ir kandidačių formuoti. Ypač aktualus išlieka Bulgarijos ir Šiaurės Makedonijos atvejis: Lietuva galėtų aktyviai prisidėti ir tarpininkauti ieškant 2022 m. pasiektą kompromisą atitinkančio sprendimo, kuris leistų Šiaurės Makedonijai įgyvendinti prisiimtus įsipareigojimus, ir atkuriant jos pasitikėjimą tolesnio stojimo proceso prognozuojamumu. Tokios pastangos yra ypač aktualios dėl EK sprendimo Šiaurės Makedonijai, nepaisant santykinai neblogo techninio pasirengimo, 2026 m. plėtros pakete – kitaip nei kitoms keturioms sąlyginėms „pirmūnėms“[30] – nepasiūlyti konkretaus plėtros proceso veiksmų ir tikslinių datų planas.

5. Stiprinti ryšius tarp Vakarų Balkanų ir Ukrainos bei Moldovos ne tik valdžios institucijų, bet ir visuomenių lygmeniu. Šias šalis sieja ne tik ES narystės siekis, bet ir panašūs liberalios demokratijos, teisės viršenybės ir efektyvios valdysenos užtikrinimo iššūkiai. Lietuva turėtų skatinti jų bendradarbiavimą ir keitimąsi patirtimi ES politikos priemonių ir valdžios institucijų lygmeniu, kartu stiprinant pilietinės visuomenės, nepriklausomos žiniasklaidos, akademinių institucijų, jaunimo ir profesinių bendruomenių ryšius. Tokios priemonės gali papildyti formalų ES sąlygiškumą tose srityse, kuriose ilgalaikiam pokyčiui nepakanka vien teisės aktų ar institucinių reformų. Vakarų Balkanų atveju tai apima ir paramą regioninėms iniciatyvoms, skatinančioms dialogą, susitaikymą ir darbą su karų palikimu.

---

28 European Commission, *Communication on Preparing for a Wider Union*, 20.

29 Spalio 15-16 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, 70-as punktas. Žr.: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/10/16/european-council-conclusions-15-and-16-october-2026/

30 Juodkalnija, Albanija, Moldova ir Ukraina. Žr. sprendimo anonsą: European Commission, *Communication on Preparing for a Wider Union*, 24.

GSSC

GEOPOLITIKOS IR SAUGUMO STUDIJŲ CENTRAS