



NÁRODNÍ KONVENT

Balkán, Turecko či Ukrajina: Budoucnost politiky rozšiřování v kontextu institucionálního nastavení

Shrnutí a doporučení vyplývající z kulatého stolu Národního konventu o EU
konaného dne 17. května 2024

Doporučení vypracovali: doc. Mats Rickard Braun, Ph.D., Mgr. Jan Kovář, Ph.D.

ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH
VZTAHŮ PRAHA

Úvod do problematiky

Od února 2022, kdy Rusko zahájilo pokus o rozsáhlou invazi na Ukrajinu, dostalo rozšíření EU nový impuls, který se týká nejen rozšíření o Ukrajinu, Moldavsko a Gruzii, ale také o země západního Balkánu, jimž byla perspektiva členství přislíbena již v roce 2003. Rozšíření je tedy do značné míry poháněno změnou geopolitické situace. Když bylo v roce 2009 zahájeno Východní partnerství, bylo považováno za nástroj, který má zemím východní Evropy poskytnout alternativu k členství v EU. Válka Ruska na Ukrajině tuto myšlenku zjevně ukončila a jen málokdo dnes obhajuje alternativy k dalšímu rozšíření.

To také znamená, že proces rozšiřování bude i v budoucnu odrážet geopolitickou situaci. I když však bezpečnostní obavy vyvolávají tlak na rozšíření, neznamená to, že proces musí být úspěšně dokončen. Vícenásobné možnosti uplatnění práva veta během procesu rozšíření znamená, že jeden členský stát, který chce proces pozdržet, má velkou šanci na úspěch. Rozšíření o západní Balkán jasně ukazuje, jak zdoluhavý to může být proces. Příklad střední a východní Evropy v roce 2004 ukazuje, že velké rozšíření je možné, ale pouze díky aktivní podpoře sousedních a dalších členských států EU. Zdoluhavý proces rozšíření o západní Balkán je také jedním z důvodů, proč se diskutuje o různých formách postupného rozšiřování, aby se předešlo patovým situacím.

Rozšíření bylo v minulosti často doprovázeno institucionálními reformami EU. V minulosti se argumentovalo tím, že reformy jsou nutné, aby instituce EU nadále fungovaly efektivně a s dostatečnou demokratickou kontrolou. Skutečnost, že rozšíření tentokrát zahrnuje především malé státy, nečiní toto tvrzení méně důležitým. Body, které jsou v debatě často zdůrazňovány, se týkají možnosti národních vet v Radě a počtu členů Evropské komise. Diskuse, jež by naopak mohly být posíleny skutečností, že většina nově příchozích bude poměrně malá. Nezávisle na tom, jaký názor na institucionální reformy zaujme Česko, budou tyto návrhy na pořadu dne a je důležité mít jasné stanovisko, ale i uvažovat o tom, kde lze učinit kompromisy.

Pouze jedna ze zemí, o jejichž rozšíření se v současné době uvažuje, je v kontextu EU velkou zemí, a to Ukrajina. Velikost a hospodářská struktura Ukrajiny bude pravděpodobně znamenat výzvu pro politiku soudržnosti i společnou zemědělskou politiku. Diskuse o víceletém finančním rámci po roce 2027 bude muset zohlednit možnost rozšíření. Rozpočet EU se v posledních desetiletích pohyboval poměrně stabilně kolem 1 % HDP EU. Pouze společná půjčka v reakci na krizi způsobenou pandemií covidu-19 vedla k mírnému navýšení objemu dostupných prostředků, a je otázkou do budoucna, zda bude politická vůle objem rozpočtu zvýšit, nebo zda místo toho reformovat politiku EU.

Unie je společenství založené na právu. Podmínkou systému s nadnárodní legislativou je vzájemná důvěra, že všechny země uplatňují a respektují základní principy právního státu. Z tohoto důvodu mají mnohé členské státy obavy z toho, jak rozšíření ovlivní právní řád a demokratické hodnoty EU. Proto je v nové metodologii Evropské komise k rozšíření i v různých debatách odborných institucí a think tanků kladen důraz na možnost reverzibility. V případě,

že kandidátská země nebude dodržovat základní principy a hodnoty, či se od nich začne odklánět, musí existovat možnost a odebrání některých získaných výhod.

Čas je klíčovým aspektem procesu rozšíření. V případě Chorvatska, které se do EU zapojilo jako poslední, trvalo osm let od zahájení jednání až po členství. Je důležité si uvědomit, že např. Černá Hora, jež zahájila jednání v roce 2012 a dosáhla pokroku, se může stát členem relativně rychle, zatímco v jiných případech to bude trvat mnoho let. Jednou z hlavních otázek pro zastánce rozšíření musí být, jak se vyhnout situaci, kdy se proces bude táhnout věčně.

Rámec kulatého stolu

V pátek 17. května 2024 se v sídle Úřadu vlády ČR ve Strakově akademii uskutečnil online kulatý stůl Národního konventu EU na téma „Balkán, Turecko či Ukrajina: Budoucnost politiky rozšiřování v kontextu institucionálního nastavení“. Kulatý stůl organizoval Úřad vlády a jeho odborným garantem byl Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i. (ÚMV). Kulatého stolu se účastnili zástupci státní správy, političtí představitelé, zástupci akademické a odborné obce, zájmových skupin a médií.

Kulatý stůl byl rámován čtyřmi základními diskusními otázkami:

1) Jak zlepšit proces rozšiřování EU? Jakou přidanou hodnotu by měla tzv. fázovaná či postupná integrace? A jakou změnu by v praxi přinesla pro proces rozšíření?

V poslední době se často objevují návrhy na fázovanou, postupnou či jinak diferencovanou integraci kandidátských států EU. Byť tyto reformy politiky rozšiřování mohou zajistit větší flexibilitu přístupového procesu a zároveň poskytnout kandidátským zemím průběžné hmatatelné výhody, mají i svá negativa. Všechna rozšíření za posledních dvacet let zahrnovala podstatné výjimky, a to i z integrace do jednotného trhu. V čem by se fázovaná, postupná či diferencovaná integrace lišila od předchozího procesu a jaké (ne)výhody přináší?

2) Jsou institucionální reformy EU nezbytnou podmínkou pro rozšíření EU? Pokud ano, jaké reformy by byly třeba?

Pokud by rozšíření EU postupovalo v maximalistické variantě a EU se rozšířila o devět nových členských zemí, mělo by to značný dopad na institucionální rovnováhu a rovnováhu mezi členskými státy. Některé z nich jsou populačně malé, ale např. Ukrajina by se zařadila mezi populačně největší členské země. Všechny kandidátské země jsou také dosud ekonomicky málo rozvinuté. Vystává otázka, jak by případné unijní rozšíření ovlivnilo samotnou EU a jestli je podmínkou rozšíření reforma jejích institucí, rozhodovacích procesů či politik. Pokud by podmínkou reforma EU měla být, je třeba diskutovat, jaké reformy institucí, rozhodovacích procesů nebo politik jsou potřebné či žádoucí.

3) Bylo by nutné zvážit reformy některých politik, např. politiky soudržnosti, společné zemědělské politiky či jiné? Jakým způsobem by bylo třeba případně reformovat rozpočet EU a jeho objem?

Politické debaty spojené s rozšířením se pravděpodobně zaměří zejména na oblasti zahrnující významné ekonomické transfery mezi členskými státy. Oblasti, kde budou nové členské státy konkurovat nižšími cenami, mohou vyvolat obavy i u starých členských států. Otázkou také je, jak budou kandidátské země schopny úspěšně implementovat *acquis communautaire* a vyhnout se problémům, jako je např. tzv. brain drain při vstupu na vnitřní trh.

4) Jakou roli hraje vztah mezi rozšířením a fungováním právního státu v kandidátských zemích? A jak zajistit dlouhodobé působení demokratizačního efektu přístupového procesu i po případném vstupu do EU?

Otázka právního státu bývá v debatě o rozšíření někdy upozaděna, pro instituce EU, řadu členských států, ale i občanskou společnost v kandidátských zemích jde o klíčové téma. V EU probíhají o definici právního státu politické spory, institucím se ale v posledních letech podařilo právní stát vymezit a v menší míře i vymáhat. Právní stát je přímo navázán na rozšíření, a to jako nezbytná podmínka pro vstup do EU v rámci tzv. kodaňských kritérií, ale i jako trvalá sdílená hodnota EU dle čl. 2 Lisabonské smlouvy. Ve vztahu mezi právním státem a rozšiřováním EU jde o vyhnutí se aplikaci dvojích standardů vůči jednotlivým kandidátským zemím. Země procházející přístupovým procesem ve stejnou dobu by měly čelit stejným požadavkům ze strany EU, aby nedošlo k oslabení unijní transformační kapacity. Jednou z důležitých dnešních otázek týkajících se politiky rozšíření tak je vztah mezi tlakem na rychlé rozšíření EU a zajištěním dodržování základních unijních hodnot jak uvnitř EU, tak v kandidátských zemích. Zároveň vnější intervence třetích zemí hybridními prostředky se pokouší o oslabování demokratických institucí a právního státu a šíření korupce v kandidátských zemích. Zajištění efektivního prosazování a udržení základních hodnot Unie v kandidátských zemích by tedy mělo být jednou z klíčových priorit přístupového procesu i z geopolitického hlediska.

Podkladové dokumenty a průběh Národního konventu

Jako podklad pro kulatý stůl byl vyhotoven dokument o budoucnosti politiky rozšiřování EU v kontextu institucionálního nastavení, který vypracovali **Mats Braun a Jan Kovář**.

Úvodní slovo při kulatém stole pronesl vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky, **Štěpán Černý**. Ve své řeči zdůraznil, že dnešní kulatý stůl volně navazuje na debatu, která se uskutečnila v září 2023 na podobné téma týkající se specificky Ukrajiny. V rámci předchozí diskuse se objevily nové impulsy, které posunuly debatu vpřed a vznesly nové otázky. Černý uvedl, že po ruské agresi na Ukrajině se rozšiřování Evropské unie opět dostalo do popředí unijní diskuse. Podle jeho názoru se debata na české půdě v zásadě shoduje na nutnosti rozšiřování, avšak tento proces je spojen se změnou politik, jež může mít různé vážné dopady.

Na tato slova navázal **Jan Kovář**, jenž představil panel řečníků, časový harmonogram kulatého stolu a povahu výstupů, které z něj vzejdou. Představení zahrnovalo konkrétní informace o jednotlivých účastnících a jejich odborných oblastech, což mělo za cíl poskytnout publiku jasnou představu o směru, jímž se diskuse ubere.

Podkladový dokument ÚMV prezentoval jeho ředitel **Mats Braun**. Ten zdůraznil význam časového aspektu v rámci integrace kandidátských států a negativní působení prodlev v přístupovém procesu, které mohou působit demotivačně na vůli k reformám ze strany kandidátských zemí. Braun poukázal na existenci různých modelů, snažících se eliminovat tento neblahý aspekt rozšiřování. Jeden z modelů např. oddaluje vstup, což umožňuje lepší adaptaci Unie na případné nové členské státy. Think tanky CEPS (Centre for European Policy Studies) a CEP (European Policy Centre) navrhly čtyřstupňový model operující s finančním odměňováním kandidátských států po splnění určitých vstupních podmínek. Důležitým prvkem debaty byly také institucionální reformy Evropské unie. Podle Brauna je časově možné provést vhodné změny, přičemž se domnívá, že zejména změna hlasování vyžadující pouze kvalifikovanou většinu na začátku a konci integračních procesů by byla pro přijímací procesy přínosná. Zdůraznil rovněž důležitost udržení právního státu a zásad EU při rychlém rozšiřování.

Hana Mottlová, zastupující Odbor politik EU Ministerstva zahraničních věcí České republiky, prezentovala stanovisko ministerstva, které vnímá integraci nových členských států jako zásadní otázku již od počátku vstupu do EU. Budoucnost politiky rozšiřování EU se podle MZV týká několika témat – jsou jimi zejména reformy fungování Unie, unijních společných politik a rozpočtu, a následná postupná integrace. Klíčovým je však důraz na reformy v oblasti základních zásad včetně principů právního státu. Ani podle stanoviska MZV není v zájmu ČR či EU prodlévat v rozšiřovacích procesech, jež jsou šancí pro zlepšení bezpečnosti, stability a prosperity na evropském kontinentu. Vláda proto považuje za vhodné, aby politické rozhodnutí o rozšíření EU bylo učiněno do pěti let. Současně je klíčové, aby úprava vnitřního nastavení a zefektivnění financování i politik probíhala paralelně s přijímacím procesem. Mottlová také zmínila překážky, které se pojí s přijímacím procesem. Ze strany kandidátských

zemí se jedná o neplnění požadavků, bilaterální spory a historické křivdy, nestabilní vlády a klesající podporu místních obyvatel, což podkopává proces snadného rozšiřování. Ze strany unijních států mohou být takovými překážkami blokování skrze právo veta a postoje členských vlád k reformním požadavkům vůči aspirujícím státům.

Profesor **Ivo Šlosarčík** z Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy upozornil na výraznou míru flexibility přijímacího procesu. Ilustroval ji na příkladu Kodaňských kritérií a článku 49 Smlouvy o EU, kde je jediným neměnným pravidlem jednomyslnost při zahájení přístupových jednání, jednomyslnost u uzavírání přístupové smlouvy a následná ratifikace ze strany členských států. Problém může nastat v závěrečné fázi procesu, kdy se v případě nadměrné agendy obsažené v rozšiřovací smlouvě může proces zablokovat kvůli stížnostem ústavních soudů jednotlivých členských zemí. Tyto soudy mohou ratifikaci smlouvy považovat za velkou reformu, existuje tak možnost podřít ji domácímu referendu. Šlosarčík rovněž diskutoval problematiku fázované integrace, která nemá právní definici, a vidí ji spíše jako nástroj politické komunikace. Obsah fázované integrace se může lišit podle toho, zda se primárně zaměřuje na zapojování kandidátských států do politik EU, nebo na hlubší sektorové začlenění. První z přístupů fázované integrace prostřednictvím politik je snadným rozvedením existujících procesů skrze extenzivní užívání přechodných období, anebo jejich rozvinutějšímu využití skrze např. nastavení fixního času či kritérií pro jeho ukončení. Druhá cesta sektorového přístupu se týká intenzivnějšího zužitkování asociační dohody jednotlivých zemí s následným výrazným sektorovým zapojením. Novinkou je otázka omezení hlasovacích práv v institucích EU v rámci přechodných režimů fázované integrace. Státy procházející touto integrací by mohly užívat práva veta v oblastech, kde mohou rozhodovat, a to přímo za účelem ovlivnění Evropské rady v oblastech, ve kterých jim bylo hlasovací právo odebráno. Podle Šlosarčíka by takové jednání mělo velký destabilizační účinek.

Seniorní výzkumný pracovník Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM, **Vít Havelka**, představil poslední stanovisko. Podle něj se budoucnost politiky rozšiřování EU také týká primárně zlepšení tohoto procesu. Současný stav označil za nefungující, zejména ze strany EU a užíváním práva veta členskými státy již během přístupových rozhovorů. Havelka vnímá neochotu přístupový proces provozovat tak, aby ve výsledku opravdu došlo k rozšíření. Dlouhodobě si tento fenomén vysvětluje jako nedůvěru unijních států v kandidátské země, což se promítá ve zpomalení přístupového procesu. Východisko vidí ve fázované integraci, která má překlenout jak problém neochoty EU se rozšiřovat, tak geopolitické a ekonomické nutnosti států dále integrovat. Také plán růstu pro západní Balkán výzkumníci z EUROPEUM považují za jistý krok dopředu. Dále zmiňuje, že perspektiva členství v EU je silnou motivací pro kandidátské země v oblasti udržování právního státu, a dodává, že i některé členské státy mají v tomto aspektu problémy. Jako velmi důležitou uvedl Havelka reformu unijní rozpočtové politiky. Společné dluhopisy by podle něj mohly pomoci řešit aktuální situaci z krátkodobého hlediska, zároveň by ale posunuly problémy spojené s financováním do budoucna. Důležitým tématem je i kohezní politika sloužící k vyrovnání rozdílů mezi členskými státy. Z pohledu ČR je podle Havelky potřeba si udržet co nejpříznivější pozici vůči rozpočtu, protože v případě

přijetí nových členských států hrozí ČR pozice čistého plátce, a to především ve vztahu k Ukrajině.

Diskuse po prezentaci podkladových dokumentů

V následné diskusi vystoupili senátor **David Smoljak** a poslanec **Martin Exner** (oba STAN), náměstkyně ministra pro evropské záležitosti **Pavčina Žáková**, **Michal Sedláček** z Ministerstva zahraničních věcí ČR, **Pavel Havlíček** z Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), **Mikuláš Nozar**, zástupce zaměstnavatelů Svazu průmyslu a dopravy ČR a další, včetně autorů tří stanovisek a dvou autorů podkladového dokumentu.

Během debaty proběhla výměna názorů ohledně možných dopadů zrušení práva veta. V rámci této problematiky vznikly dva názorové proudy. První viděl toto právo jako nástroj, který zdržuje a blokuje přijetí návrhů, s nimiž většina EU souhlasí. Častým problémem je vetování návrhů pouze jedním z členských států, kterým je v poslední době často Maďarsko. Druhý pohled jej naopak hodnotil jako důležitý aspekt prosazování národních zájmů malých a středně velkých států, které jinak mohou podléhat agendám států větších. Toto téma diskutující považovali za důležité a opakovaně se k němu v průběhu debaty při kulatém stole vraceli.

Byla také akcentována role neziskového sektoru v procesu integrace nových států do EU, na jejichž schopnost pomoci by se nemělo zapomínat. Ze strany dalších účastníků přišla připomínka o nutnosti zachování konkurenceschopnosti v případě rozšíření předpokládající dobrou informovanost sektorů o možných balíčcích finanční podpory pro aspirující státy. Jako příklad byl zmíněn návrh Fondu soudržnosti, ale také Nástroj pro reformy a růst pro západní Balkán. V rámci těchto mechanismů bylo požadováno kvalitnější informování ohledně dostupných prostředků, způsobu jejich rozdělování a distribuce, spolu s informacemi ohledně možností zapojení.

Následně diskuse reflektovala probíhající jednání Rady EU pro obecné záležitosti, které se mj. zabývají právě i otázkami rozšíření EU. Každý půl rok podle ní můžeme vidět pokrok ze strany EU směrem k jeho uskutečnění. Jako příklady viditelných kroků byly uvedeny např. chystající se cestovní mapa k reformám, které mají rozšíření usnadnit. Tyto kroky jsou doplněny výraznou změnou v přístupu z pozice některých stávajících členských zemí, jako jsou např. Finsko, Dánsko nebo Německo. Bylo zdůrazněno, že pro tyto země, ale zejména pro místní populace, je otázka zachování právního státu velmi důležitá a hraje klíčovou roli při rozhodování daných zemí o podpoře rozšíření EU. Dále byla rozvedena problematika reformy EU a její spojitosti s přijímáním nových států do Unie. Z pozice zástupců ČR častokrát zaznívá názor, že by rozšíření mělo probíhat paralelně s procesem reformy ve smyslu vzájemné nezávislosti. To ČR odlišuje od názorů zástupců celé řady dalších členských zemí, kteří také mluví o paralelním průběhu těchto dvou procesů, přičemž pro ně jsou však reformy podmínkou rozšíření. Je tedy třeba vysvětlovat pozici České republiky tak, aby byla pochopena správně.

Diskuze pokračovala rozvinutím tématu možností dosažení cíle rozšíření EU. Bylo zmíněno, že při již proběhnutých negociačních procesech lze využít specifických nástrojů, které mohou pomoci proces přijetí úspěšně ukončit. Jeden z takových nástrojů je již užíván i ze strany České republiky – je jím pokračování v podpoře a asistenci ze strany členských států a Evropské komise. V praxi se zejména jedná o uskutečňování konzultačních či vzdělávacích seminářů a zprostředkování expertní podpory. Tyto kroky jsou z části financované existujícími programy, jako je TAIEX, Twinning anebo Nástroj pro technickou podporu. Takový přístup úspěšně eliminuje neplnění požadavků ze strany aspirujících zemí. Druhá oblast, jež by mohla napomoci rozšíření, se týká postupné integrace do vnitřního trhu a zapojení států do vybraných politik a programů EU. To je však podmíněno nastavením právního rámce EU a dodržováním unijních pravidel. Dále se debata stočila k tzv. postupné či fázované integraci a bylo zmíněno, že ta je vnímána jakožto nástroj rozšíření, ne jako součást vlastního přístupového procesu.

Před závěrem vystala také ještě jedna otázka právního státu a zde se nabízí možnost zapojovat aspirující země do struktur EU, které se této problematice věnují. Diskuse byla v závěru zakončena shrnutím jednotlivých stanovisek tří úvodních příspěvatelů.

Navrhovaná doporučení

Doporučení Národního konventu o EU:

- 1)** Česká republika by měla v rámci přístupového procesu **prosazovat nekladení nadbytečných překážek pro vstup kandidátských zemí**, ať už na úrovni členských států či unijní úrovni. ČR by také měla podporovat možnosti **zefektivnit přístupový proces** např. skrze eliminaci některých hlasování jednomyslností v rámci přístupového procesu, která nejsou smluvně vyžadována.
- 2)** Česká republika by měla podporovat **postupné zapojování kandidátských zemí do integračního procesu**, ať už jde o jednotlivé programy či agentury Unie. Takové zapojování musí být podmíněno dodržováním společných pravidel a hodnot Unie dle článku 2 Smlouvy o EU. Klíčové se v tomto ohledu jeví podporovat **zapojování kandidátských zemí do monitorovacích a benchmarkových mechanismů týkajících se právního státu stejně jako do souvisejících agentur**, jako jsou Eurojust, Europol, Agentura EU pro základní práva apod.
- 3)** Česká republika by **měla zůstat flexibilní ohledně hledání dílčích kompromisů reformy institucí EU** v rámci současného právního rámce, berouc v potaz, že rozšíření EU je klíčová priorita, jejíž prosazení může vyžadovat pružnost ohledně ústupků v jiných oblastech. V otázce reformy smluvního rámce je evidentní, že na její potřebě v současnosti **neexistuje shoda**.
- 4)** Česká republika by **se měla s výhledem na vyjednávání příštího víceletého finančního rámce připravit na diskusi o reformách politik EU**. Reformy některých politik, převážně těch fiskálně nákladných, jsou v případě vstupu lidnaté a ekonomicky méně rozvinuté země, jako je např. Ukrajina, prakticky nevyhnutelné. V ČR by tedy **měla pokračovat vnitřní odborná debata o možnostech reform těchto politik včetně jejich dopadů na ČR**.
- 5)** Rozšíření je v současnosti na agendě EU z geopolitických důvodů **a je také geopolitickým zájmem ČR**. Je žádoucí tuto skutečnost vnášet do veřejné diskuse i mimo odbornou sféru a podpořit širší společenskou reflexi této skutečnosti, stejně jako **otevřenou diskusi o přínosech a nákladech rozšíření**. Je také vhodné zapojit zástupce soukromého sektoru do diskuse o rozšíření EU a **i ve veřejné komunikaci akcentovat také ekonomické aspekty rozšíření** především ve smyslu rozvinutí obchodních příležitostí.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny.

Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuse.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskusní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách
<https://tvorimevropu.cz/kulatestoly/>