

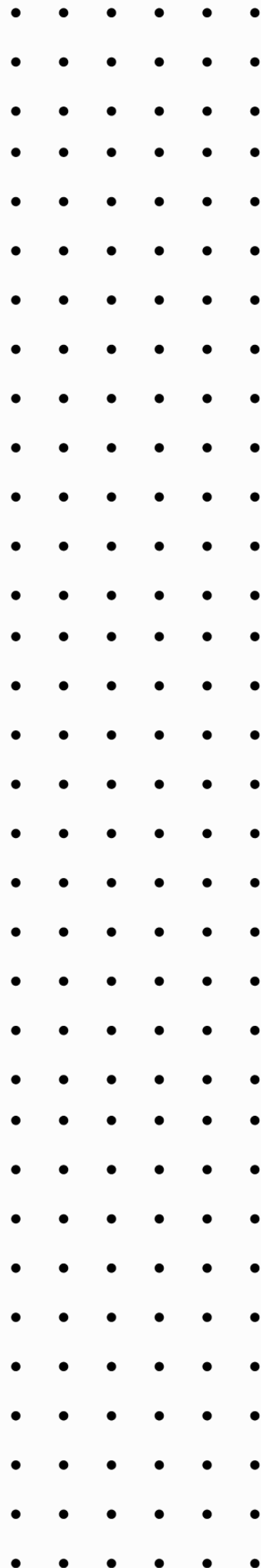


Podkladový dokument

KULATÝ STŮL NÁRODNÍHO KONVENTU O EU: INTEGRACE UKRAJINY DO EU

Jana Juzová

September 2022



Úvod

Ukrajinská přihláška o členství v EU na jaře tohoto roku přinesla novou dynamiku do procesu rozšiřování EU a posunula tuto agendu mezi priority Unie. V poslední dekádě se proces rozšiřování EU týkal prakticky výhradně zemí západního Balkánu a zemím východní Evropy nebyla tato perspektiva otevřena. Proto bylo udělení kandidátského statusu Ukrajině a Moldavsku velmi významným signálem pro oživení perspektiv členství v EU i pro země tzv. Asociovaného tria, případně širěji Východního partnerství. Ačkoli získání kandidátského statusu bylo pro Ukrajinu i EU velmi silným symbolickým i geopolitickým gestem v reakci na ruskou agresi vůči Ukrajině, dlouhá a náročná cesta integrace do EU se pro zemi teprve otevírá. K dosažení plného členství bude nutné pro Ukrajinu přijmout a implementovat řadu reforem a přijmout normy EU. Země se bude muset vyrovnat jak s objektivními překážkami způsobenými ruskou invazí a přetrvávajícími strukturálními nedostatky, tak i dlouhodobou neochotou řady členských států rozšířit EU o další země.

Ačkoli je pro Ukrajinu evropská perspektiva zásadní, v tuto chvíli je však její nejurgentnější výzvou poválečná obnova země, a to jak ve smyslu fyzické infrastruktury a ekonomické aktivity, tak i fungujících institucí. Bude důležité zajistit, aby rekonstrukce maximálně přiblížila Ukrajinu integraci do unijních politik a struktur a aby rekonstrukce následovala trendy stanovené EU, zejména zelenou a digitální tranzici. Pro Českou republiku, i coby předsedající zemi v Radě EU, zároveň vyvstává otázka, jak Ukrajinu na její cestě co nejvíce podpořit a jak se postavit k probíhající širší diskuzi o budoucnosti rozšiřování EU.

Kulatému stolu předkládáme tři hlavní otázky:

1. Jak mohou EU a Česká republika podpořit Ukrajinu v poválečné rekonstrukci a reformách nutných pro integraci do EU?

Ačkoli se Ukrajina připravuje na budoucí integraci do EU již od roku 2014 a započala práci na požadovaných reformách, má před sebou i tak ještě velmi dlouhou cestu. Již před válkou se země stále potýkala s vážnými nedostatky v oblasti fungování demokratických institucí a vlády práva, rozsáhlou korupcí a problémy v oblasti ochrany menšin. Nevyhnutelná rekonstrukce země, která by měla být propojena s reformní cestou Ukrajiny potřebnou pro členství v EU, však bude ještě náročnější a od ukrajinské vlády a zákonodárců bude vyžadováno velké odhodlání a

úsilí reformy efektivně implementovat. Evropská komise naznačila svůj záměr vytvořit rekonstrukční platformu a finanční nástroj ve svém květnovém sdělení, na které by měla do konce roku navázat konkrétnějším návrhem v návaznosti na mezinárodní konferenci 25. října v Berlíně. Jaké nástroje může EU využít k poválečné rekonstrukci Ukrajiny? Jak by měli být do rekonstrukce zapojeni další mezinárodní aktéři a partneři včetně mezinárodních finančních institucí? Může ČR vlastními iniciativami na národní úrovni podpořit ekonomickou obnovu země po válce a její připravenost na integraci s EU? Jak může ČR pomoci Ukrajině v reformním procesu nutném pro její integraci do EU? Jaká by měla být role soukromého sektoru (zejména českého) v rekonstrukčních snahách?

2. Jaké nástroje má EU k dispozici pro hlubší ekonomickou a politickou integraci Ukrajiny?

Kvůli náročnosti a zdlouhavosti reformního procesu je nutné počítat s tím, že proces integrace Ukrajiny do EU bude záležitostí mnoha let či desetiletí, pro Ukrajinu je však důležité prohlubovat vztahy s EU co nejrychleji. Je proto žádoucí prozkoumat způsoby, kterými lze využít existující nástroje ke zrychlené a hlubší integraci Ukrajiny a dalších kandidátských zemí, a to už v předvstupní fázi. Jsou Asociační dohoda a DCFTA mezi Ukrajinou a EU stále relevantní a jak by případně měly být revidovány? Jaké existují způsoby většího zapojení kandidátských zemí do některých politik či institucí EU a jak může ČR v tomto směru využít své předsednictví v Radě EU? Je možné již nyní více zapojit Ukrajinu do existujících formátů regionální a evropské územní spolupráce ve střední a východní Evropě?

3. Je EU připravena plně integrovat Ukrajinu a další kandidátské státy? Může pro tyto účely využít zkušenosti z předchozích kol rozšíření?

Některé členské státy již dlouhodobě argumentují nedostatečnou „absorpční kapacitou“ Unie a zpochybňují tak připravenost EU na další rozšiřování. Tento proces podmiňují nutnou reformou fungování EU, zejména prostřednictvím upuštění od jednomyslnosti v některých rozhodovacích postupech. Je nevyhnutelné, aby došlo k reformám Smluv před dalším rozšířením EU? Jak by se měla ČR postavit k případné reformě, kterou některé členské státy podmiňují další rozšíření? Jaké změny by nejvíce prospěly odblokování politiky rozšíření a s jakými konkrétními návrhy by měla ČR souhlasit?

Jak mohou EU a Česká republika podpořit Ukrajinu v poválečné rekonstrukci a reformách nutných pro integraci do EU?

Prvním úkolem ze strany EU i dalších stejně smýšlejících donorů bude obnova infrastruktury nutná pro obnovení ekonomické aktivity Ukrajiny. Klíčová bude udržitelnost financování rekonstrukce, inkluзивita a otázka koordinace a úroveň centralizace. Důležité bude také určit realistický časový horizont, ve kterém se rekonstrukce má odehrávat – projekty zejména do energetické a dopravní infrastruktury se pohybují v rámci řady let, a i samotné plánování musí být v případě Ukrajiny výrazně urychleno oproti běžným standardům. Ukrajinské instituce i společnosti navíc musí mít jistotu stabilního financování po celou tuto dobu. Přirozeně je v zájmu Ukrajiny i Evropy, aby rekonstrukce započala co nejdříve. To však může být problematické, dokud stále na území země probíhají boje, vláda nemá plně pod kontrolou celé ukrajinské teritorium a situace se neustále vyvíjí, zvláště pokud chceme usilovat o souběžný rozvoj napříč celou Ukrajinou.

Z hlediska koordinace různých mezinárodních iniciativ, ze strany EU, USA a dalších třetích států i mezinárodních finančních institucí, je důležité vytvořit jednotný centrální orgán. V tomto ohledu se zatím nejkonkrétněji rýsuje mezinárodní „Ukraine Reconstruction Platform“ spoluřízená Evropskou komisí a ukrajinskou vládou, která má koordinovat Strategický plán obnovy „Rebuild Ukraine“¹ připravený ukrajinskou Národní radou pro obnovu (National Recovery Council).² Konkrétně má platforma mít za úkol na základě analýz potřeb určovat prioritní oblasti a konkrétní projekty, do kterých by měly směřovat finanční prostředky určené na rekonstrukci země (kombinující jak granty, tak půjčky). Platforma by takto měla koordinovat nejen zdroje na obnovu Ukrajiny z EU, ale i zapojení dalších mezinárodních aktérů a donorů. Právě koordinace podpory z různých zemí a mezinárodních institucí může být obtížným úkolem a je otázkou, zda bude tato platforma mít dostatečné pravomoci, aby jej naplnila. Na spolufinancování plánu obnovy ze strany EU se má podílet i nový nástroj tzv. Rebuild Ukraine

¹ Evropská komise, Ukraine: Commission presents plans for the Union's immediate response to address Ukraine's financing gap and the longer-term reconstruction, květen 2022. Online dostupné zde:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3121.

² Ukraine Government Portal, About the National Council for the Recovery of Ukraine from the War,

<https://www.kmu.gov.ua/en/national-council-recovery-ukraine-war/about-national-council-recovery-ukraine-war>.

Facility, který má dle návrhu EK být integrován v unijním rozpočtu, což by zvýšilo jeho transparentnost a propojení s reformním procesem.

Přesto stále existují strukturální překážky, které mohou negativně ovlivnit schopnost Ukrajiny efektivně využívat nabídnuté finance k obnově země. OECD identifikuje zejména absenci víceletých rozpočtů kapitálových výdajů a mechanismů pro koordinaci s donory, nedostatečné strategické plánování v oblasti infrastruktury, nedostatečný projektový management a monitoring, nedostatečné kapacity regionálních a místních samospráv či přetrvávající velký podíl státních firem.³

Proces integrace Ukrajiny do EU by měl rekonstrukci napomoci, zejména v ohledu modernizace a zefektivnění institucí, průmyslu a environmentální udržitelnosti. Ukrajinské autority by měly udělat maximum pro to, aby využily rozsáhlou rekonstrukci jejich země směrem k maximálnímu sladování s požadavky, standardy a trendy na straně EU. Stejně tak ekonomická obnova země bude závislá na přímých zahraničních investicích a potenciál na jejich přitažení a udržení bude nutně zvyšován zlepšující se vládou práva v zemi a zintenzivněním boje proti korupci. K využívání fondů EU k rekonstrukci země se nutně váže také otázka jejich transparentnosti, zejména pokud především v počáteční fázi bude rekonstrukce závislá na financování formou grantů.⁴ Je v nejvyšším zájmu EU i ukrajinských a evropských občanů, aby finance byly skutečně vynakládány na určené účely a nebyly zneužívány k obohacování elit a oligarchů na různých úrovních, což je vzhledem k přetrvávajícím problémům s korupcí v zemi reálné riziko.⁵ V tomto ohledu by měla klíčovou partnerskou roli pro EU hrát ukrajinská občanská společnost nebo i investigativní média. Evropská unie by měla s místními organizacemi napříč zemí úzce spolupracovat a měla by nastavit mechanismy, kterými se organizace občanské společnosti (CSOs) a nevládní organizace (NGOs) budou spolupodílet na monitoringu využívání evropských financí. Rovněž bude potřeba, aby EU vyčlenila dostatečné kapacity na efektivní monitoring a audity. S ohledem na technické nároky někteří experti uvádějí jako vhodný příklad americký

³ OECD, The architecture of infrastructure recovery in Ukraine, červenec 2022. Online na <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-architecture-of-infrastructure-recovery-in-ukraine-d768a2e4/>.

⁴ Ibid.

⁵ Freedom House, Ukraine: Country Profile, online na <https://freedomhouse.org/country/ukraine>.

Úřad pro hospodářskou spolupráci (Economic Cooperation Administration), která dohlížela na implementaci Marshallova plánu.⁶

Ačkoli hlavní finanční nástroje i koordinace rekonstrukčních projektů bude přirozeně muset vycházet od Evropské komise, jednotlivé členské státy mohou významně přispět k tomuto procesu. Zejména z hlediska nutné demokratizace a posilování vlády práva spolu s požadavkem na transparentci a monitoring investic může Česká republika přispět svými zkušenostmi. Podpora tak může být směřována do podpory budování kapacit organizací občanské společnosti i regionálních a místních samospráv. ČR také může napomoci profesionálnímu fungování institucí na celostátní i nižších úrovních vysíláním svých expertů a sdílením know-how se spravováním fondů, monitoringem jejich čerpání a reportováním či vytvářením a implementací strategických plánů. V podpoře Ukrajiny, ale i ostatním zemím aspirujícím na členství v EU, s přibližováním se unijnímu právu a standardům může ČR více využívat například twinningových projektů, kde stále patří spíše mezi pasivnější země.⁷ Významný prostor pro zapojení budou mít také české regiony a obce, které mohou skrze meziregionální a nadnárodní programy Interreg⁸ napomoci budování kapacit ukrajinských partnerů, například i v otázce zelené a digitální tranzice. Česká republika by také měla podpořit propojení soukromého sektoru s ukrajinskou ekonomikou, ať už skrze podporu českých investorů v jejich působení na Ukrajině nebo organizaci ekonomických fór. Kulatý stůl by ve svých doporučeních měl zohlednit i tuto roli soukromého sektoru.

Velkou otázkou také zůstává, jak navýšit finanční pomoc ze strany EU nad rámec aktuálního víceletého finančního rámce – zda další granty budou financovány členskými státy a dalšími třetími zeměmi nebo dojde k revizi VFR. Vzhledem k potřebě velkého objemu financí se dle Evropské komise nabízí možnost navýšení společných půjček EU s národními zárukami členských států EU.⁹ Zároveň bude Evropská unie muset zvážit možnosti financování reformních

⁶ Y. Gorodnichenko, A. Fedyk, and I. Sologoub, How to Organize Reconstruction Aid for Post-War Ukraine, *Project Syndicate*, červenec 2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/planning-reconstruction-of-ukraine-by-yuriy-gorodnichenko-et-al-2022-07>.

⁷ Evropská komise, Twinning, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/twinning_en.

⁸ Interreg oficiální webová stránka, <https://interreg.eu/>.

⁹ Evropská komise, Ukraine: Commission presents plans for the Union's immediate response, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3121.

procesů na Ukrajině skrze Nástroj předvstupní pomoci (IPA), standardní formu pomoci zemím s perspektivou členství v EU.¹⁰ Zahrnutí Ukrajiny do IPA by však znamenalo nutné velmi výrazné navýšení alokace na tento nástroj z rozpočtu EU. Potenciálním problémem je to, že IPA je navázán na víceletý finanční rámec a byla by tak nutná jeho revize. Dosažení shody mezi členskými státy na aktuální podobě VFR bylo velmi obtížné a při pokusu o jeho revizi tak lze opět očekávat složité vyjednávání.

Jaké nástroje má EU k dispozici pro hlubší ekonomickou a politickou integraci Ukrajiny?

V posledních letech se v důsledku stagnujícího rozšiřovacího procesu EU, ať už z objektivních důvodů vztahujících se k nedostatečnému pokroku v reformách na straně kandidátských zemí, nebo kvůli obavě některých členských států z destabilizace Unie v případě dalšího rozšíření, objevila řada návrhů, jak země s EU více integrovat již před samotným vstupem. Mezi těmi nejrozšířenějšími jsou tzv. staged accession model¹¹, zrychlená integrace zemí do jednotného trhu před vstupem do EU¹² nebo nedávná publikace vídeňského Institute for Human Sciences.¹³ Všechny tyto návrhy pracují se dvěma základními principy – 1) umožnění postupné participace kandidátských zemí v unijních politikách a institucích a 2) posílenými odměnami za naplňování podmínek a možnému odebrání těchto výhod v případě stagnace či zhoršení v otázkách vlády práva a demokracie (tzv. „sticks and carrots“). Základ pro podobnou proměnu rozšiřovacího procesu však poskytuje i nová metodologie rozšiřování EU.¹⁴ Hlavními změnami, které metodologie přináší oproti původním pravidlům, je právě komplexnější systém odměn a sankcí, zdůraznění centrálního postavení základních hodnot Unie v přístupovém procesu a zmínka o možné zrychlené a postupné integraci do EU.

¹⁰ Evropská komise, Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, online at https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en.

¹¹ M. Emerson, M. Lazarević, S. Blockmans, S. Subotić, „A Template for Staged Accession to the EU,“ CEPS, říjen 2021. Online na <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

¹² „Hamster in the Wheel - Credibility and EU Balkan policy,“ ESI, leden 2020. Online na <https://www.esiweb.org/publications/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy>.

¹³ „What is to be done? The war, the Western Balkans and the EU,“ Institut für die Wissenschaften vom Menschen, červen 2022, online na <https://www.iwm.at/blog/what-is-to-be-done-the-war-the-western-balkans-and-the-eu>.

¹⁴ Evropská komise, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans , únor 2020. Online na https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en.

Nová metodologie explicitně jmenuje možnost hlubšího institucionálního provázání skrze možnost participace kandidátských zemí v setkáních na úrovni EU týkajících se oblastí, které jsou pro ně zvláště důležité. Zároveň dokument hovoří i o konkrétních možnostech rychlejší a postupné integrace zemí v rámci jednotlivých politik EU, jednotného trhu a unijních programů před dosažením samotného členství. Pobídkou pro větší snahy vlád v kandidátských zemích v reformním procesu je také možnost zvýšení financování a investic ze strany EU (skrze Nástroj předvstupní pomoci IPA) i mezinárodních finančních institucí. Návrhy vytvořené experty zmiňují z konkrétních politik EU zejména zapojení zemí do cílů balíčku Fit for 55 v oblasti energetické a zelené tranzice, participaci v jednotném trhu EU v případě splnění ekonomických a základních hodnotových kritérií, dřívější přístup k strukturálním fondům či praktické zrušení roamingových poplatků mezi EU a sousedícími regiony. V otázce postupné integrace do institucí EU pracují návrhy s různými formami, často dle míry naplňování podmínek. Těmi nejrealističtějšími v první fázi však je pozorovatelský status v Radě EU a v Evropském parlamentu, alespoň u vybraných témat. Česká republika by v souladu se svými prioritami, kterými podpora evropských aspirací východní Evropy a západního Balkánu dlouhodobě je, měla využít svého předsednictví k využití možností posílené integrace v rámci pravidel nové metodologie.

V případě Ukrajiny, kromě obecného rámce rozšiřování EU, vyvstávají také otázky ohledně aktuálnosti Asociační dohody a DCFTA, která byla některými zpochybněna v důsledku otevření evropské perspektivy Ukrajině. Přesto však obě dohody a zejména DCFTA už před válkou byly velmi ambiciózní, nad rámec podobných dohod podepsaných s jinými zeměmi, a to zejména kvůli explicitní zmínce o postupné integraci Ukrajiny do jednotného trhu EU v závislosti na legislativním sladění. Navzdory pokroku ve sladění relevantní legislativy Ukrajina stále nedosáhla plného potenciálu DCFTA, tedy částečné integrace do unijního trhu. Podobně i Asociační dohoda si stále zachovává svoji relevanci – i u ostatních kandidátských zemí jde o základní rámec pro jejich vztahy s EU, a navíc jde o velmi flexibilní dokument, který lze pomocí dodatků upravovat a aktualizovat dle vyvíjející se situace.¹⁵ Ačkoli by aktualizace obou dokumentů byla žádoucí v odrazu změněné geopolitické a bezpečnostní situace v Evropě i

¹⁵ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, „The EU–Ukraine Association Agreement after Ukraine’s EU membership application: Still fit for purpose,“ EPC and Egmont, březen 2022. Online na https://www.epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf.

probíhající zelené a digitální tranzice, stále jde o užitečné nástroje pro vztah Ukrajiny s EU. Ambiciózní povaha dohod navíc už sama poskytuje předpoklady pro postupnou integraci do unijního trhu, v souladu s návrhy na zrychlenou postupnou integraci v politice rozšíření jako takové. Ač mohou vyvstávat obavy, zda jsou dohody ještě aktuální, lze na ně nahlížet spíše jako na komplementární k integračnímu procesu Ukrajiny v rámci politiky rozšiřování EU.

Kromě centralizovaných vztahů s EU na úrovni Evropské komise se nabízí také otázka možnosti zapojení Ukrajiny do regionální a územní spolupráce v této předvstupní fázi. Přeshraniční a nadnárodní spolupráce, do které je Ukrajina zapojena, může významně přispět jak k procesu poválečné obnovy, tak i k naplňování formálních přístupových kritérií. Spolupráce mezi regiony v oblasti rozvoje infrastruktury, zelené a energetické tranzice či digitalizace by mohla napomoci Ukrajině překonat existující rozdíly v připravenosti země vzhledem ke svým sousedům, kteří jsou již členy EU. V tomto kontextu je potřeba ocenit zapojení Ukrajiny do makroregionální strategie EU pro Podunají, již také v době agrese coby první nečlenská země EU předsedá. Dále by potom mohla být zvážena například posílená spolupráce mezi ukrajinskými a visegrádskými institucemi ve výzkumu a rozvoji, speciální programy podporující mobilitu výzkumníků, akademických pracovníků a studentů nebo spolupráce mezi start-upy. V rámci fóra občanské společnosti Iniciativy Trojmoří (TSI), propojující vertikálně státy EU od Pobaltí k Černému a Jaderskému moři, již byla nastolena diskuze o případných benefitech přizvání Ukrajiny k této platformě. Svým zaměřením na investice do projektů na rozvoj infrastruktury by členství v TSI mohlo Ukrajině pomoci s poválečnou obnovou a modernizací infrastrukturních sítí i s lepším propojením s okolními státy v EU.

Je EU připravena plně integrovat Ukrajinu a další kandidátské státy?

Může pro tyto účely využít zkušenosti z předchozích kol rozšíření?

V posledních letech se diskuze o rozšiřování Evropské unie opět stočila k potřebě její stabilizace a posílení spolupráce ve stávající formě před přijetím nových členů. Ačkoli i u předchozích kol rozšíření docházelo souběžně k prohlubování spolupráce uvnitř EU (ES)¹⁶, v současnosti na

¹⁶ Jednotný evropský akt byl přijat v r. 1986 po přijetí Španělska a Portugalska, Amsterodamská smlouva z r. 1997 měla za úkol připravit EU na vstup nových států střední a východní Evropy, smlouva z Nice reformovala instituce v souvislosti s východním rozšířením a v návaznosti na ně a na další rozšíření na východ (Bulharsko, Rumunsko) Lisabonská smlouva přinesla jednotnější působení EU.

unijní úrovni některé členské státy podmiňují tento proces další reformou, zejména prostřednictvím upuštění od jednomyslnosti v některých rozhodovacích postupech. Experti zabývající se politikou rozšiřování dlouhodobě podporují zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v Radě EU, alespoň v některých fázích přístupového procesu. I pokud by k této změně došlo, jednotlivé členské státy by stále měly poslední slovo při uzavření přístupových vyjednáváních, podpisu přístupové smlouvy a její ratifikaci národními parlamenty. Zároveň právě nadměrné blokování postupu kandidátských zemí jedním či malou skupinou členských států je velkým faktorem v aktuálně stagnujícím rozšiřovacím procesu a dramaticky klesající důvěryhodnosti EU u našich partnerů.¹⁷ Ačkoli nedávno došlo k průlomům v podobě udělení kandidátského statusu Ukrajině a Moldavsku a zahájení přístupových vyjednávání s Albánií a podmíněně se Severní Makedonií, riziko, že jeden členský stát zablokuje kandidátskou zemi v dalším postupu i na základě bilaterálních sporů, dále přetrvává. Právě Severní Makedonie byla opakovaně blokována ve své evropské integraci Řeckem na základě sporů ohledně názvu země a poslední dva roky zahájení přístupových rozhovorů vetovalo Bulharsko kvůli sporům ohledně historie a makedonské národní identity. Dohoda mezi Bulharskem a Severní Makedonií sice umožnila odstranění veta, zároveň však stanovila nebezpečný precedent, kterého mohou využívat i další členské státy EU.

V případě Ukrajiny lze navíc v průběhu času očekávat s upadající solidaritou větší nevoli ze strany zemí EU integrovat ji jako plnohodnotného člena, a to z několika důvodů. V první řadě klíčovým požadavkem v přístupovém procesu je vyřešení bilaterálních sporů a otázky hranic se sousedními státy. Ačkoli je těžké předvídat, jak přesně válka na Ukrajině skončí, nelze očekávat ze strany Ruska jasné a neporušitelné uznání ukrajinských hranic, natož dobré bilaterální vztahy. V případě Ukrajiny, ale i Moldavska a Gruzie, bude pro jejich integraci nutné upuštění od tohoto kritéria ze strany EU. Pro Evropskou unii však bude přijetí Ukrajiny a dalších zemí východní Evropy znamenat, že se tím téměř zdvojnásobí délka hranice EU s Ruskem. To může být pro řadu členských států problematické z důvodu zvýšeného bezpečnostního rizika. Dále i v případě úspěšné rekonstrukce bude ukrajinská ekonomika velmi obtížně dohánět členské státy EU. Ukrajina je navíc velmi velká země, což by v případě jejího vstupu do EU ovlivnilo dramaticky přerozdělení prostředků z evropských fondů i přesun politického těžiště v EU směrem na

¹⁷ Zejména zablokování otevření přístupových rozhovorů s Albánií a Severní Makedonií Francií na podzim 2019 a bulharské blokování Severní Makedonie.

východ (z hlediska počtu europoslanců a „váhy“ hlasu v Radě EU). Tyto faktory již v minulosti hrály roli v diskuzích o dalším rozšíření EU, zejména tzv. východním rozšíření v roce 2004. Jako možné řešení se ze zkušenosti s předchozími rozšířeními nabízí zavedení přechodných období. Zároveň by však Ukrajina zřejmě nejvíce těžila spíše z aplikace modelu postupné a zrychlené integrace, který umožňuje nová metodologie rozšiřování a dále jej rozvíjejí existující návrhy od expertní komunity.

Narůstající problémy ve fungování EU kvůli nutnosti jednomyslnosti se však zdaleka netýkají jen politiky rozšiřování. Zejména v posledních letech se ukazuje, že pokud má Evropská unie do budoucna fungovat jako silný a akceschopný globální hráč, není současné nastavení udržitelné. Již nyní je často EU paralyzovaná absencí shody všech jejích členů a budování konsensu bude přirozeně náročnější s narůstajícím počtem států. Nutnost reformy EU, nikoli jako protikladu k jejímu rozšíření, ale naopak jako nutného předpokladu pro zajištění jejího úspěšného fungování i po přijetí nových členů, byla nedávno zdůrazněna například i německým kancléřem Olafem Scholzem¹⁸ či předsedkyní Evropské komise Ursulou von der Leyen (která podpořila návrh Evropského parlamentu na svolání Konventu k reformě EU).¹⁹

Otázka odstranění požadavku jednomyslnosti v některých oblastech je však pro členské státy velmi citlivá a pravděpodobně bude obtížné dosáhnout kompromisu. Příležitost pro diskuzi o možnostech rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou, zejména v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, se však naskýtá v souvislosti se závěry Konference o budoucnosti Evropy. Během českého předsednictví v Radě EU tak mají být prozkoumány možnosti implementace těchto závěrů. Pro Českou republiku však kromě iniciace a vedení této diskuze bude důležité definovat jasně svoji pozici, čemuž by měla napomoci i diskuze v rámci tohoto kulatého stolu.

¹⁸ The Federal Government, Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University, srpen 2022. Online na <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

¹⁹ Evropská komise, 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, září 2022. Online na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

Závěr

Ruská válka na Ukrajině dramaticky proměnila Evropu a donutila Evropskou unii přehodnotit své působení ve svém sousedství. Do popředí unijních diskuzí se opět dostává otázka politiky rozšiřování EU jako nástroje pro šíření stability a demokratické transformace na evropském kontinentě a ruská agrese jen urychlila proces evropské integrace. Členské státy EU byly schopny překonat své názorové rozdíly, a zatímco ještě na začátku tohoto roku bylo otevření evropské perspektivy zemím východní Evropy nemyslitelné, nyní jsou Ukrajina i Moldavsko novými kandidátskými zeměmi. Pro obě země jde o velmi důležitý milník v jejich budoucím směřování a pozici na globální scéně, zároveň se tímto krokem však teprve jen otevírá velmi dlouhá a náročná cesta k naplňování reforem v rámci integračního procesu. Ačkoli se Ukrajina potýká stále ještě s probíhající válkou, započaly již první iniciativy směrem k poválečné rekonstrukci země a reformám nutným k jejímu přiblížení se EU.

Evropská unie i jednotlivé členské státy podporující Ukrajinu, mezi nimi i Česká republika, tak nyní zvažují možnosti, jak zemi v její obnově a integračních snahách co nejlépe a nejefektivněji podpořit. Tato podpora má jak podobu finanční, skrze řadu evropských i mezinárodních nástrojů včetně zapojení soukromého sektoru, tak i méně hmatatelnou, ale neméně důležitou – ve formě důvěryhodné perspektivy integrace do EU, spolupráce s vládními i nevládními aktéry a předávání know-how s transformačním procesem. Kulatý stůl by tak měl v souladu s navrženými otázkami adresovat způsoby, kterými může jak EU, tak i Česká republika Ukrajinu podpořit ve všech ohledech a jak jí otevřít cestu k plnohodnotnému členství v EU.

O Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. EUROPEUM přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

O autorce:

Jana je seniorní výzkumnou pracovnící a vedoucí programu Globální Evropa v Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Vystudovala Mezinárodní vztahy na Masarykově univerzitě v Brně a v současné době tam dokončuje doktorské studium. Během studia pobývala také na univerzitě v Bologni a na univerzitě v Prištině. Její předchozí pracovní zkušenosti zahrnují další středoevropské think-tanky a misi EU na podporu právního státu v Kosovu (EULEX). Působila také jako Visiting Fellow v Stiftung Wissenschaft und Politik v Bruselu ReThink.CEE Fellow v German Marshall Fund of the United States. Ve svém výzkumu se zaměřuje především na západní Balkán, politiku rozšiřování EU, evropeizaci a demokratizaci regionu a dále Visegrádskou spolupráci a vztahy mezi V4 a západním Balkánem.

[Více o nás](#)

Kontakt

Web: europeum.org

Adresa pražské kanceláře: Staroměstské náměstí 4/1, 110 00, Praha 1 Tel.: +420 212 246 552

E-mail: europeum@europeum.org

Adresa bruselské kanceláře: Avenue de Broqueville 40, 1200 Woluwe-Saint- Lambert

Tel: +32 472 84 18 45

E-mail: brussels@europeum.org

Další publikace najdete na našem [webu](#).