

Kulatý stůl Národního konventu o EU na téma: Členství Ukrajiny v EU: výzvy a možné důsledky

Podkladové stanovisko

Autoři: Karel Sál, Pavlína Soukupová

Nadcházející Kulatý stůl Národního konventu o EU je zaměřen na téma výzev a dopadů členství Ukrajiny v Evropské unii (EU). Předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová opakovaně, a naposledy v Projevu o stavu EU, vyjádřila podporu Ukrajině a její cestě k EU, ale zároveň upozornila na dlouhou a obtížnou cestu.

Agrese Ruska vůči Ukrajině akcelerovala snahu Ukrajiny přistoupit nejen k EU, ale také k NATO. Avšak členství v obou těchto institucích – kromě provedení množství reforem a sladění s požadovanými standardy – vyžaduje souhlas všech členských států. Vzhledem k širokému spektru dalekosáhlých dopadů na celou Unii může být pro Ukrajinu cesta do EU a průběh celého procesu mnohem složitější než přijetí do NATO.

Kromě samotné připravenosti Ukrajiny je tu otázka potřeby vnitřní reformy EU, tedy evropských institucí, politik a financí, která by byla nezbytná pro takové rozšíření. Rozšíření o zemi velikosti Ukrajiny by zásadním způsobem proměnilo distribuci prostředků z rozpočtu EU a fungování klíčových unijních politik, vč. zemědělské a kohezní. V kontextu budoucího fungování rozšířené EU je z některých stran též zmiňován návrh na nahrazení jednomyslného rozhodování rozhodováním kvalifikovanou většinou, např. co se týče zdanění či zahraniční politiky, což může být problematické zejm. pro menší členské státy, jež mají cestu k blokační menšině komplikovanější.

V rámci diskuse o zajištění tzv. „absorpční kapacity“ EU a posílení kredibility rozšiřovacího procesu je zmiňována i otázka institucionální reformy EU, která by mohla vést např. směrem dvourychlostní integrace EU, kdy by jádrová skupina vytvořila fiskální unii a vnější skupina by zahrnovala nové členské státy a státy, jež nepreferují hlubší integraci. Nicméně takový krok by také mohl znamenat rozštěpení Unie, rozvolnění vztahů mezi těmito dvěma skupinami a také pocit druhořadosti pro některé státy bez společné měny, mezi které se v současnosti řadí i Česká republika.

ŽIVÁ PLATFORMA PRO ODBORNOU A OTEVŘENOU DISKUZI



Potenciální přístup Ukrajiny do EU je komplikovaný proces, který vyžaduje nejen splnění kritérií a provedení reforem od kandidátské země, ale také konkrétní kroky a strukturální změny v EU. Z tohoto důvodů bude Kulatý stůl řešit následující diskuzní otázky:

- 1. Jaké jsou hlavní výzvy a překážky spojené s přijetím Ukrajiny do Evropské unie, a jaké důsledky může mít její přistoupení na ČR?**
- 2. Jak by měla ČR přistupovat k potřebě Evropské unie reformovat své instituce a politiky, aby byla Unie připravena zvládnout přístup nových členů, včetně Ukrajiny?**
- 3. Jaký je vztah mezi geopolitickými ambicemi Unie a její schopností absorbovat nové členy? Jak by se měla proměnit samotná politika rozšiřování EU, včetně podmínek a podpory v procesu, aby byla efektivní?**
- 4. Vícerychlostní model integrace EU by mohl být jedním z možných řešení pro přijetí Ukrajiny. Jaká jsou pozitiva a negativa tohoto přístupu a jak by se to mohlo projevit v praxi? Existují i jiné možnosti v zájmu dosažení rozšířené a efektivní Unie?**

1. Jaké jsou hlavní výzvy a překážky spojené s přijetím Ukrajiny do Evropské unie, a jaké důsledky může mít její přistoupení na ČR?

„Ukrajina není Lucembursko a Portugalsko vidí výzvy světa jinak než Severní Makedonie.“

– Olaf Scholz, 29. 8. 2022¹

Ukrajina se nachází ve velmi složité vojensko-politicko-ekonomické situaci, kterou nemusela řešit žádná přistupující země do EU za historii rozšiřování. Jediná země, která vstoupila do EU s částečně vojensky obsazeným územím cizím státem, byla Kyperská republika při rozšíření v roce 2004. Jenže bezpečnostní realita na Kypru během přístupových jednání s EU rozhodně nepřipomínala prudké boje na východní Ukrajině, které známe ze současnosti. Mějme také na paměti, že neochota podepsat asociační dohodu Ukrajiny s EU *defacto* vedla k tzv. Euromajdanu, anexi Krymu a zahájení válečného konfliktu na východní Ukrajině v roce 2014.

Současná situace

Co se týče hlavních překážek a výzev ohledně možného přístupu Ukrajiny do EU, první okolností je samozřejmě bezpečnostní situace. Přístupová jednání jsou komplexní proces, který vyžaduje soustředěnou akci konkrétních vlád a rozsáhlé reformy ve správní, ekonomické i politické sféře daného státu. Plnění Kodaňských kritérií, které zahrnují „*institucionální stabilitu, (...) fungující tržní hospodářství a schopnost vypořádat se s konkurenčním tlakem a tržními silami v rámci EU, schopnost přijmout závazky spojené s členstvím včetně schopnosti efektivně provádět pravidla, normy a politiky, které tvoří soubor právních předpisů EU, a dodržování cílů politické, hospodářské a měnové unie,*“² je náročné i pro státy bez probíhajícího vojenského konfliktu. Pozice Ukrajiny je tak složitá dvojnásob. Jednak musí vyvíjet enormní úsilí v podobě vojenských operací a válečné ekonomiky a za druhé musí členskými zeměmi EU dokázat, že za příslib budoucího vstupu do Unie je ochotna v této nelehké situaci provádět požadované reformy.

S tím souvisí i očekávání, které současní členové EU vkládají do jednání s Ukrajinou. Po útoku Ruska je totiž rozšiřování EU znovu primárně spojeno s bezpečnostní politikou EU na východním křídle Unie. Integrovaní tendence zahrnují posílení Společné obranné a bezpečnostní politiky EU, např. přijetí Strategického kompasu a nově zapojení Dánska. Rovněž nemůžeme přehlédnout posílení severního křídla NATO o Finsko a v dohledné době také o Švédsko. Podobný proces rozšiřování za pomoci bezpečnostní spolupráce je očekáván v postsovětském prostoru, jelikož životaschopnost rozšiřování touto cestou byla otestována hlavně v roce 2004, a to víceméně úspěšně (podrobnosti viz níže).

¹ Liboreiro 2022.

² Přístupová kritéria (kodaňská kritéria).

Z hlediska České republiky a její zahraničně-politické strategie je přístup Ukrajiny také záležitostí bezpečnostní (a ekonomickou, viz níže). Pokud by se válečné štěstí obrátilo proti ukrajinské vládě, Česko, jakožto destinace velké části ukrajinských uprchlíků, by bylo zasaženo zásadní migrační vlnou podobně jako v prvních týdnech ruské invaze. Rovněž rozšíření oblastí pod kontrolou Ruska by jednoznačně zhoršilo bezpečnostní situaci pro samotnou ČR. V případě úspěšné integrace Ukrajiny do EU by se z hlediska ČR zásadním způsobem posunulo těžiště bezpečnostních hrozeb dále na východ.

Také nemůžeme přehlédnout dimenzi politiky rozšiřování Evropské unie jakožto nástroje boje proti snahám o posílení vlivu Ruska a Číny v Evropě. Kromě příslibu ekonomického rozvoje, přístupu na vnitřní trh či přístupu k evropským fondům, má nyní členství v EU další hodnotu – bezpečný přístav pro státy, které vojensky přímo ohrožuje Ruská federace či má výrazný ekonomický vliv Čína. Tento balík pozitiv tak může donutit váhavé evropské státy, aby se vydalo cestou urychlené integrace. Pro Ukrajinu se pak jedná o jedinou možnost směřování zahraniční politiky, která zahrnuje svobodu a nezávislost.

Další okolností je pozice ČR v rámci EU a názor na její rozšiřování. V aktualizovaném programovém prohlášení vlády Petra Fialy je v kapitole Zahraniční politika uvedeno: „Budeme se aktivně podílet na poválečné obnově Ukrajiny, která nebude jen rekonstrukcí, ale komplexní modernizací, s cílem umožnit Ukrajině vstup do Evropské unie.“³ Rekonstrukce je tak českou vládou chápána jako modernizace s cílem pozdějšího přístupu Ukrajiny k EU, kdy slovy Petra Fialy „kandidátský status má obrovský morální a symbolický význam.“⁴ Jde tedy o celkovou proměnu Ukrajiny primárně před vstupem do EU a nikoliv *ex post*.

Přístup Ukrajiny by také naplnil ambice té části české zahraniční politiky, která dlouhodobě považuje rozšiřování EU o státy západního Balkánu a další bývalé republiky SSSR za klíčovou prioritu. Přijetím dalších států z tzv. bývalého východního bloku ČR teoreticky získává nové spojence v důležitých otázkách jako je bezpečnostní architektura středovýchodní Evropy či migrační politika.

Z ekonomického pohledu je výzvou samozřejmě síla Ukrajiny v oblasti zemědělství. Obrovská a úrodná Ukrajina s nízkými náklady na pracovní sílu, je významným konkurentem zemědělců v Polsku, Slovensku, Maďarsku, Bulharsku, Rumunsku, ale i České republice. Na druhou stranu z větší konkurence na trhu může těžit evropský spotřebitel (nižší ceny zemědělských produktů). V případě přístupu Ukrajiny do EU by muselo dojít k zásadní reformě zemědělské politiky (viz níže), kterou by musely odsouhlasit všechny státy – hlavně Francie a také Nizozemí, což bylo minimálně v období před ruskou agresí některými experty⁵ považováno za hlavní překážku přistoupení Ukrajiny do EU. Jak jsme byli svědky v dubnu tohoto roku, Polsko, ačkoliv v jiných ohledech stabilní

³ Programové prohlášení vlády České republiky 2023: 26.

⁴ Šídlová 2022.

⁵ Např. Cwalina, Coblentz 2023.

ŽIVÁ PLATFORMA PRO ODBORNOU A OTEVŘENOU DISKUZI



podporovatel Ukrajiny, přistoupil k omezení dovozu ukrajinského obilí na své území.⁶ To vše v situaci, kdy je vývoz zemědělských komodit pro Ukrajinu klíčový. To ukazuje, nakolik bude debata o případné reformě zemědělské politiky EU složitá.

Případný přístup Ukrajiny by měl závažné dopady na míru reprezentace ČR v EU. Jednak kvůli přístupu minimálně 36 milionové země by logicky z části přišlo o současné postavení středně velké země EU. Za druhé dle dohodnutých pravidel vyplývajících z Lisabonské smlouvy by přišla o několik křesel v Evropském parlamentu (podrobně viz otázka č. 2 níže). Za současného nastavení by přistoupení poměrně chudé a zemědělské Ukrajiny také pravděpodobně posunulo ČR z oblasti čistých příjemců do skupiny čistých plátců v rámci společného rozpočtu EU. Česká politická reprezentace by také měla zahájit diskuzi o případných potřebných přechodných opatřeních ohledně pracovního trhu a ochrany domácího průmyslu.

⁶ ČTK 2023.

2. Jak by měla ČR přistupovat k potřebě Evropské unie reformovat své instituce a politiky, aby byla Unie připravena zvládnout přístup nových členů, včetně Ukrajiny?

Ačkoliv odborníci považují přistoupení Ukrajiny do EU v dalším desetiletí jako nepravděpodobné (např. Nathalie Tocci⁷), je třeba připravit plán, který bude popisovat důležité a nezbytné kroky, které musí Unie provést, aby EU mohla v dalších letech absorbovat Ukrajinu či další státy s otevřenými přístupovými rozhovory či kandidátským statutem.

Prvním krokem je dohoda na tom, zda se má EU rozšiřovat a případně kdy. Během předsednictví Evropské komisi v roce 2014 Jean-Claude Juncker jasně řekl, že „v příštích pěti letech nedojde k žádnému dalšímu rozšiřování.“⁸ K podobné definici, co a kdy se má stát, bude muset dojít i po příštích evropských volbách v roce 2024. Česká republika by měla plnit aktivní roli, tj. trvat na jasném harmonogramu dalšího rozšiřování. Vhodným přístupem se může zdát určení pevného a vzdálenějšího data během příštího rozpočtového období, například rok 2030, který navrhl předseda Evropské rady Charles Michel během projevu na Bledském strategickém fóru⁹. Vznikl by tak časově ambiciózní plán, který by byl pro státy benefitující z vnitřního trhu a které již přijaly závazky vyplývající z klimatické agendy či dostávají prostředky z fondů EU, dostatečně realistický. Vznikne tak cílové datum, které může fungovat jako motivace pro kandidátské země a také motivace pro vlastní EU k potřebným reformám, aby k rozšíření mohlo vlastně dojít.

To ale samozřejmě neznamená, že v roce 2030 EU musí přijmout každého – jde o připravenost a plnění kritérií. Přistoupení stále musí probíhat na základě plnění podmínek stanovených v Kodani (další možnosti viz stanovisko k otázce č. 4 níže), to znamená, že i když se Ukrajina nachází ve výjimečné situaci, EU z principu nemůže snižovat kritéria, které vyžaduje po ostatních zemích. Opuštění meritokratického přístupu by znejistělo jiné státy a podpořilo argument, že EU neměří všem kandidátům stejně.

Druhým krokem je provést reformy uvnitř Unie a využít zkušenosti z největšího rozšíření v roce 2004, které i přes kritiku a původní skepsi ukázalo, že EU dokáže úspěšně integrovat i státy s jinou než kapitalistickou minulostí (případ Ukrajina). Naopak historie ukázala, že problematickým bodem evropské integrace se nakonec stala lavírující pozice Spojeného království a největší množství (4) vyjednaných výjimek z práva Evropské unie, což nakonec vedlo k odchodu Velké Británie z Unie v roce 2016. Rozšíření o 10 nových členů v roce 2004 bylo založeno na revizi dosavadních evropských politik shrnuté v dokumentu Agenda 2000¹⁰, které reformovaly hlavně zemědělskou a kohezní politiku EU. Vzhledem k tomu, že agenda vycházela z doporučení Evropské

⁷ Tocci 2023.

⁸ The Economist 2014; překlad autora.

⁹ Michel 2023.

¹⁰ Evropská komise 1997.

ŽIVÁ PLATFORMA PRO ODBORNOU A OTEVŘENOU DISKUZI



komise iniciované v roce 1998, je k formulaci podobně vizionářské a podobně zásadní reformy nejvyšší čas – pokud chceme stihnout rozšíření EU na začátku 30. let 21. století.

K rozšíření tak může dojít během nového finančního období mezi lety 2028–2034, tedy období, o kterém začne již v dohledné době vyjednávání. Za polského předsednictví v první polovině roku 2025 by proto Česká republika mohla podpořit přijetí např. podobně ambiciózní Varšavské agendy 2030¹¹ – tedy komplexního plánu, jak přizpůsobit politiky a finance EU rozšíření, definovat cestu k jejímu naplnění a plán oznámit na prosincovém summitu EU. Souběžně s tím je třeba zahájit proces institucionální reformy využitím existujících procedur Smluv (např. svolání Konventu) s cílem dokončení do roku 2030.¹² Po volbách do Evropského parlamentu v roce 2024 by také nová Evropská komise měla poskytnout posouzení dopadu a politická doporučení, která tyto kroky podpoří.

Poslední okolností je důležité přijetí faktu, že rozšiřování Evropské unie je jedním z nejdůležitějších nástrojů, jak může EU posílit vliv ve svém nejbližším okolí a rozšiřovat prostor stability a prosperity. Je třeba prosadit představu, že do EU by měly v konečném důsledku patřit všechny evropské země, které o to budou stát, včetně Kosova, Běloruska a nakonec také Ruska (či jeho evropské části), pokud budou jejich vlády naplňovat hodnoty EU.

Z hlediska potřebné vnitřní institucionální reformy EU na ČR dopadne hlavně otázka reprezentace jednotlivých států v Evropském parlamentu a Evropské komisi. Lisabonská smlouva již naznačila, jakým směrem budou úpravy v EP provedeny. Vzhledem k tomu, že maximální počet europoslanců je stanoven na 751, kdy maximální počet europoslanců připadající na jeden stát je 96 a minimální 6 křesel, bude hypotetické přistoupení Ukrajiny s minimálně 36 miliony obyvatel znamenat snížení počtu poslanců pro většinu současných členů, přičemž nejlidnatější země EU pod stanovenou maximální hranicí (Německo, Francie, Itálie, Španělsko a Polsko) budou kvůli používané regresivní proporcionalitě postiženy nejvíce. Česká republika tak musí otázku přístupu řešit s ohledem i na tento faktor.

Dále je tu otázka počtu komisařů v Evropské komisi. Situace, kdy každá země má nárok na jednoho člena Komise, je z dlouhodobého rozšiřování EU neudržitelná. Vzhledem k tomu, že ze současných 28 států může být Unie čistě teoreticky v dalších desetiletích o šest až deset členů širší¹³ (Černá Hora, Albánie, Severní Makedonie, Srbsko, Turecko, Ukrajina, Gruzie, Moldávie, Kosovo a Velká Británie), je třeba zajistit rotaci těchto postů udržitelným způsobem.

Otázky úpravy plateb do rozpočtu EU či úpravy v kohezní politice je třeba řešit podobným způsobem jako v rámci Berlínské agendy 2000, tj. stanovit základní cíle s ohledem na specifickou Ukrajinu v oblasti zemědělství (viz výše) – s důrazem na kontrolu prostředků.

¹¹ Buras, Morina 2023.

¹² ibid.

¹³ Liboreiro 2022.

3. Jaký je vztah mezi geopolitickými ambicemi Unie a její schopností absorbovat nové členy? Jak by se měla proměnit samotná politika rozšiřování EU, včetně podmínek a podpory v procesu, aby byla efektivní?

Za hlavní geopolitické ambice EU se dá považovat prosazování míru, stability, demokracie a právního státu nejen na evropském kontinentě, ale i ve světě. Do toho lze zahrnout i podporu rozvoje a stabilizace regionů v geografické blízkosti EU. Dále mezi ambice jistě patří rozšiřování svého vlivu, zvyšování bezpečnosti a posilování svého postavení jako globálního hráče, který by se mohl měřit s dalšími světovými mocnostmi.

Veškeré jmenované ambice mají velký vliv na to, jakým způsobem je EU schopna, a hlavně ochotna, absorbovat nové členy. Tato schopnost je ovlivněna několika faktory, jako je hospodářská stabilita, politická shoda a také ochota stávajících členských států přijmout nový. O rozhodnutí o rozšiřování se vedou živé a citlivé politické debaty, které jsou ve velké míře ovlivněny právě geopolitickými ambicemi EU.

Geopolitický kontext může hrát rozhodující roli v tom, zda EU bude vůbec ochotna přijímat nové členy. V případě různých regionálních a globálních výzev může hledat stabilní partnery v sousedních oblastech a být otevřená rozšiřování. Zemím na východním a jižním okraji zpočátku nabízí různé formy spolupráce a podpory, které se mohou stát prvním krokem k budoucímu členství.

Vztah mezi geopolitickými ambicemi EU a schopností absorbovat nové členy můžeme promítnout na několika příkladech:

- V roce 2004 se EU rozšířila o řadu států střední a východní Evropy, které byly dříve součástí východního bloku. Toto rozšíření bylo v souladu s geopolitickými ambicemi EU, které zahrnovaly podporu demokracie a stability v této regionu a mělo za cíl posílit demokracii a tržní hospodářství v těchto zemích a rozšířit sféru vlivu EU na východ.
- EU vyjádřila zájem o rozšíření na západní Balkán, což by sloužilo geopolitickým ambicím na posílení stability a demokracie v regionu, který historicky prošel konflikty a nestabilitou.
- EU udržuje u Ukrajiny, ale také i Moldavska, evropskou perspektivu a podporuje jejich reformy s cílem přiblížit je ke standardům EU, což se také slučuje s ambicemi majícími za cíl posílit vztahy s těmito východoevropskými státy a přispět k jejich demokratickému a hospodářskému rozvoji. Taktéž podpora Ukrajiny během války s Ruskem a ochota otevřít dialog k přijetí je podnícena geopolitickými ambicemi.

- Naopak Brexit byl negativním příkladem geopolitického vývoje, který ovlivnil schopnost EU rozšiřovat se. Odchod Spojeného království znamenal, že EU ztratila jednoho ze svých největších členů a země, která má geopolitický vliv nepochybně rozsáhlý v mnoha směrech.

Politika rozšiřování EU by se mohla proměnit (a tím pádem zefektivnit) v několika různých ohledech:

- Je možné uvažovat nad větší finanční a technickou podporu zemím, které se snaží provádět reformy a přizpůsobit své právní systémy a ekonomiky potřebným standardům. Může se jednat o podporu k posilování institucí, boje proti korupci a zlepšení právního systému, třeba financovat projekty na vzdělávání soudců nebo na zlepšení transparentnosti veřejných zakázek.
- V poslední době často diskutovanou možností proměny politiky rozšíření EU je koncept zrychlené či postupné integrace. Ten spočívá v postupném začleňování kandidátských států do jednotlivých politik a programů EU, do jednotlivých sektorů vnitřního trhu či předběžnou participaci v rámci institucí EU. Přestože se o možných variantách již delší dobu diskutuje, dosud k systematické úpravě přístupového procesu tímto směrem nedošlo.
- Možnou diskutovanou cestou pro zefektivnění přístupových jednání je také rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou na jednotlivé mezikroky celého procesu. Ačkoliv samotné rozhodnutí o členství nutně musí být schváleno jednomyslně, o otevírání a předběžném uzavírání jednotlivých vyjednávacích kapitol by se mohlo rozhodovat kvalifikovaně.

Změny v přístupu k veřejnosti

- EU by mohla být flexibilnější v posuzování pokroku kandidátských zemí a umožnit delší přechodné období těm zemím, které mají zvláštní výzvy a vyžadují více času na přizpůsobení se normám EU. Odpověď na tuto otázku může být vícerychlostní model integrace (podrobněji viz níže).
- Samotný proces rozšiřování by mohl být ještě transparentnější a rozhodovací procesy co nejvíce zpřístupněny veřejnosti v členských i kandidátských státech, což může pomoci vytvořit důvěru. Například vedle pravidelných setkání s občanskou společností a zveřejňování zpráv o pokroku v jednáních by bylo vhodné více občany seznamovat s činností Evropské komise a to i skrze politickou reprezentaci na národních úrovních.
- Studie, které se před rozšířením o nové členy nechávají zpracovat a které analyzují ekonomické a sociální dopady na členské státy i na nové členy, by měly být dobře prezentovány a přístupné veřejnosti. Občané tak budou dobře informováni o odhadech

ŽIVÁ PLATFORMA
PRO ODBORNOU
A OTEVŘENOU DISKUZI
nákladů a přínosů pro obě strany.



- Větší a aktivnější komunikace s občany členských států i kandidátských zemí. Důkladná edukace a informovanost občanů o výhodách i rizicích rozšiřování může pomoci snížit euroskepticismus a obavy. EU by mohla více investovat do kampaní, které informují občany o výhodách rozšiřování a zpřístupnily by objektivní informace o procesu. Tím by se mohly snížit obavy a nedůvěra vůči rozšiřování.
- Zapojení občanské společnosti a nevládních organizací do procesu rozšiřování může pomoci zvýšit legitimitu a demokratickou kontrolu nad tímto procesem například prostřednictvím konzultačních fór nebo dialogu s občanskou společností.

4. Vícerychlostní model integrace EU by mohl být jedním z možných řešení pro přijetí Ukrajiny. Jaká jsou pozitiva a negativa tohoto přístupu a jak by se to mohlo projevit v praxi? Existují i jiné možnosti v zájmu dosažení rozšířené a efektivní Unie?

Ukrajina má dlouhodobý zájem o integraci do EU a snaží se o politické i ekonomické reformy v souladu s evropskými standardy. Čelí však velké řadě technických a institucionálních překážek, které jí brání plnému provádění předpisů a politiky EU. Ruská agrese a složitá geopolitická situace tyto problémy ještě více zkomplikovaly a ztížily proces přibližování k EU. Je ale zjevné, že Ukrajina má v některých členských státech a evropských institucích velkou podporu a stejně tak samotná myšlenka integrace do EU, která by zohledňovala její specifickou situaci a potřeby. Řešením by se, vedle konceptu zrychlené/postupné integrace, mohl stát právě dvourychlostní model členství. Ten je vnímán jako možné řešení pro evropskou integraci díky nesourodosti a odlišnostem jednotlivých členských i kandidátských států. Vícerychlostní model integrace není novým konceptem, již byl v minulosti často diskutován, stejně tak jako několik možných podob. Možnost uzavření mezivládních dohod, jako je například Schengenská dohoda nebo eurozóna již umožňují různým skupinám států spolupracovat v konkrétních oblastech. Pokud by se však vícerychlostní integrace EU rozšířila o další oblasti a formalizovala, mohlo by být nutné provést změny v zakládajících smlouvách, které by díky potřebné jednomyslnosti a komplexnosti bylo mimořádně náročné prosadit.

Potenciálně pozitivní aspekty

- Vícerychlostní model umožňuje členským státům pokračovat v integraci vlastním tempem na základě svých vlastních potřeb a preferencí. Tím může nabídnout kandidátským zemím a také Ukrajině flexibilitu v procesu přibližování k EU. Ukrajina by mohla postupovat v souladu s vlastními reformními snahami a schopnostmi, což by jim umožnilo provádět nezbytné politické, ekonomické a institucionální změny ve svém tempu.
- Státy, které jsou ochotny a schopny jít v integraci dál by tak mohly konat bez čekání a souhlas všech ostatních členských států a tím pádem rychleji reagovat na aktuální výzvy a možnost rychleji implementovat politiky a projekty. Zároveň s tím by model mohl poskytnout dodatečnou motivaci pro provedení dalších reforem v kandidátských zemích, které mohou v hlubší integraci vidět odměnu za své úsilí.
- Pro Ukrajinu i další kandidátské země by vícerychlostní model mohl otevřít možnost rozvíjet těsnější vztahy s EU na základě svých potřeb a priorit. Tuto výhodu by model poskytl veškerým členským státům – vícerychlostní integrace může respektovat historickou, ekonomickou i kulturní různorodost všech států a umožní jim zachovat si určitou autonomii, kdy mohou přizpůsobit svou účast v EU svým potřebám s ohledem na národní identitu.

- V případě kandidátských států, které čelí vojenským konfliktům, by model mohl pomoci podpořit mírové řešení. Posílená spolupráce mezi EU a těmito státy by mohla přinést ekonomické a politické výhody a tím napomoci stabilizaci regionů postižených konflikty.
- Model může napomoci k zachování jednoty EU – i když jdou některé státy v integraci hlouběji než jiné, zůstávají součástí EU. V případě existence určité formy tohoto modelu by např. nemusela odcházet Velká Británie – která se chce podílet na některých politikách společně s EU, ale ne na všech a do jiné hloubky.
- Dvourychlostní integrace také může být odpovědí na některé otázky, jako je eurozóna nebo společná obrana. Státům, které se těchto politik účastnit chtějí, je umožněno tak konat, zatímco jiné mohou zůstat stranou a přidat se kdykoli později.

Hrozby a výzvy

- Hlavní hrozbou vycházející z modelu je rozpad jednoty EU – pokud jdou některé státy v integraci rychleji než jiné, můžou se jen prohloubit rozdíly mezi standardy a pravidly, což ve výsledku může snížit jednotu celé unie.
- Model může také narazit na otázce demokratické legitimacy. Pokud by některé členské státy EU měly větší vliv na rozhodovací procesy týkající se Ukrajiny ale i tvorbě politik EU, může to vyvolat debaty o rovnosti a zastoupení a spravedlivosti takového systému.
- Velkou hrozbou je zvýšení sociálních a ekonomických nerovností mezi členskými státy – ty, které jdou v integraci rychleji, by mohly mít větší přístup k výhodám evropského trhu a spolupráce, na rozdíl od těch, které odmítají užší integraci.
- Ve výsledku by Ukrajina a další kandidátské země mohly ztratit motivaci provádět další rozsáhlé reformy potřebné k plnému členství, pokud by jim dvourychlostní model umožnil využívat pouze některé výhody evropské integrace a tím tak v podstatě Ukrajinu odvrátit od plného členství.
- Je zřejmé, že správa a koordinace tohoto modelu by byla velice náročná. EU i v současné podobě často čelí silné kritice za mimořádné složitosti celého svého fungování, kterou by dvourychlostní model mohl ještě více zkomplikovat. Funkčnost modelu by vyžadovala velké organizační úsilí i spolupráci všech orgánů a států, včetně Ukrajiny.

Další varianty

Další možností je využití asociačních dohod, kdy EU může s kandidátskými zeměmi uzavírat dohody umožňující těsnější vztahy v některých politikách, aniž by se staly členy (s čímž naopak dvourychlostní Evropa počítá). Tyto dohody mohou zahrnovat obchodní, politické a institucionální aspekty. Příkladem může být již existující Hluboká a komplexní zóna volného obchodu uzavřená

ŽIVÁ PLATFORMA PRO ODBORNOU A OTEVŘENOU DISKUZI



mezi EU a Ukrajinou a také Moldavskem a Gruzíí. Tato možnost však, jak se ukazuje, neuspokojí státy toužící po plnohodnotném členství v EU.

Výběr konkrétního přístupu závisí na konkrétních okolnostech, potřebách Ukrajiny a kandidátských zemí a politické vůli členských států EU. Je důležité najít rovnováhu mezi udržením jednoty EU a respektováním specifických podmínek a potřeb jednotlivých zemí.

Zdroje

- 1) Buras, P., Morina, E. (2023). Vision 2030: Four steps towards the new EU enlargement. European Council for Foreign Relations. 3. 7. 2023. <https://ecfr.eu/article/vision-2030-four-steps-towards-the-new-eu-enlargement/>
- 2) Cwalina, A., Coblenz, B. (2023). Agricultural obstacles may complicate Ukraine's path toward EU membership. Atlanticcouncil.org. 3. 8. 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/agricultural-obstacles-may-complicate-ukraines-path-toward-eu-membership/>
- 3) ČTK (2023). Po Polsku zakázalo dovoz ukrajinského obilí také Maďarsko. Novinky.cz. 16. 4. 2023, 9:16. <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-po-polsku-zakazalo-dovoz-ukrajinskeho-obili-take-madarsko-40428764>
- 4) The Economist (2014). In the queue. 27. 9. 2014. <https://www.economist.com/europe/2014/09/27/in-the-queue>
- 5) Evropská komise (1997). Agenda 2000: For stronger and wider Union. Bulletin of the European Union, supplement 5/97. 15. 7. 1997. <https://web.archive.org/web/20060912121522/http://aei.pitt.edu/3137/01/000033.PDF>
- 6) Kodaňská kritéria – Smlouva o Evropské unii stanovuje podmínky (čl. 49) a zásady (čl. 6 odst. 1), jež musí splnit každá země, která se chce stát členem Evropské unie (EU). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen
- 7) Liboreiro, J. (2022). Olaf Scholz says EU must reform to cope with enlarging to 30-36 members. euronews.com. 29. 8. 2022. <https://www.euronews.com/my-europe/2022/08/29/olaf-scholz-says-eu-must-reform-to-cope-with-enlarging-to-30-to-36-members>
- 8) Michel, Ch. (2023). Projev předsedy Charlese Michela na Bledském strategickém fóru. consilium.europa.eu. 28. 8. 2023, 15:10. <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>
- 9) Programové prohlášení vlády České republiky (2023). Leden 2022, ve znění revize 03/2023. <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf>
- 10) Šídlová, T. (2022). EU chce otevřít dveře Ukrajině. „Morální význam je pro ně obrovský,“ řekl Fiala. Seznam Zprávy. 23. 6. 2022, 8:14. <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-eu-chce-otevrit-dvere-ukrajine-moralni-vyznam-je-pro-ne-obrovsky-rekl-fiala-207106>

ŽIVÁ PLATFORMA
PRO ODBORNOU
A OTEVŘENOU DISKUZI



11) Tocci, N. (2023). How the EU can enlarge. Politico.eu. 24. 7. 2023.

<https://www.politico.eu/article/european-union-membership-enlargement-turkey-albania-north-macedonia-montenegro-ukraine-moldova/>