



Listopad 2023

ROZŠIŘOVÁNÍ EU O STÁTY BALKÁNU A BÝVALÉHO SSSR: PROBLÉM UKRAJINA

Karel Sál

Shrnutí

EU využívá rozšiřování jako jednu ze strategií pro posílení své geopolitické pozice. Původně šlo o hospodářské propojení, dnes však členství v Unii nabízí nejen bezpečný přístav, ale možnost rychlého rozvoje. Po událostech 24. února 2022 se opět ukázal význam tohoto procesu. Státy, které zatím nejsou členy EU, čelí rozhodnutí: připojit se k EU nebo zůstat bližší Rusku. Rozšíření vyžaduje nejen aktivní a úspěšné reformy u kandidátských zemí, ale také změny uvnitř EU, které by mohly být hlavní překážkou celého procesu. Nejen to bude předmětem dnešní analýzy.

Hlavní body

- Rozšiřování EU je jedním z nejdůležitějších nástrojů, jak lze posílit vliv ve svém okolí.
- Ukrajina se nachází ve složité situaci, kterou nemusela řešit žádná přistupující země.
- Je třeba prosadit představu, že do EU by měly v konečném důsledku patřit všechny evropské země.

Evropská unie využívá rozšiřování jako jednu z mála efektivních strategií pro posílení své geopolitické pozice v Evropě, Africe i Asii. Původně šlo o hospodářské propojení někdejších nepřátelských národů, aby v budoucnu nedocházelo k vzájemným konfliktům. Dnes však členství v Unii nabízí nejen bezpečný přístav, ale také možnost rychlého ekonomického rozvoje a překonání negativních důsledků centrálně plánovaného socialismu.

Největší rozšíření EU v roce 2004, zahrnující 10 nových členských zemí, přineslo především sblížení chudších regionů s ekonomickým jádrem Unie, jako jsou Francie, Německo a Benelux, a zároveň přísun levné pracovní síly na společný trh. Po událostech 24. února 2022 se opět ukázal geopolitický význam tohoto procesu. Evropské státy, které zatím nejsou členy EU, čelí rozhodnutí: připojit se k EU nebo zůstat bližší Rusku. Rozšíření EU o další státy vyžaduje nejen aktivní a úspěšné reformy u kandidátských zemí, ale také změny uvnitř EU, které by mohly být hlavní překážkou celého rozšiřovacího procesu. Nejen to bude předmětem dnešní analýzy.

EU větší a větší

Nejdříve je třeba definovat samotnou podstatu rozšiřování. Evropská integrace je výsostně politicko-ekonomický projekt. Z politického hlediska šlo zakladatelům spojené Evropy o úzkou spolupráci národů, která bude alternativou vůči soupeření, jenž až příliš často končilo ničivou válkou. Na spolupráci a kooperaci odkazuje již preambule Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957, která demonstruje odhodlání „*položít základy stále užšího svazku evropských národů*“. (Smlouva 1957: 1) V podobném duchu hovoří Maastrichtská smlouva, která vyjadřuje rozhodnutí o „*vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy*“. (Smlouva 2012: 1)

Integrace je kromě společných politických proklamací postavena primárně na ekonomické spolupráci a na jednotném vnitřním trhu. Fungující ekonomická výměna má podpořit unijní cíl, „*aby její občané mohli studovat, žít, pracovat a pobírat důchod v kterékoli zemi EU a rovněž nakupovat a využívat výrobky z celé Evropy*“ (EU 2023). Současně má odstraňovat technické, administrativní a právní překážky mezi jednotlivými státy, tj. unifikovat.

Vzhledem k výše popsanému bývá vnitřní trh často vnímán jako nejpřínosnější součást Evropské unie. Ze Smlouvy o fungování Evropské unie vyplývá požadavek na soulad hospodářských politik jednotlivých členských zemí vůči hlavním směrům hospodářských politik EU. Avšak do ekonomických teorií až příliš často zasahuje mezinárodní politika. Po útoku na Ukrajinu ze strany Ruské federace se ze členství v EU stal symbol svobody a odporu vůči agresivní mocnosti, která se snaží přepsat vývoj v Evropě od 90. let 20. století dodnes. Vzniká tak několik typů kandidátských zemí, které kromě ekonomických a rozvojových cílů do EU přivádí spíše strach ze souseda. Pokud se podíváme na zbytek evropských zemí, které nejsou součástí EU a mají nějakou formu evropské perspektivy, tak nám vykrystalizují 4 základní kategorie:

- 1) **Chceme do EU a jsme v NATO:** V prvním případě to jsou kandidátské země jako Albánie, Severní Makedonie ale i dlouhodobě neúspěšné Turecko. Tyto státy charakterizuje méně rozvinutá ekonomika chabé výkonnosti, pokud ji porovnáme s evropským průměrem. Dále je typická role slabého státu, špatná účinnost vymáhání práva, korupce či prvky defektní demokracie. Vzhledem k válce na Ukrajině a v Izraeli ale existuje jejich ukotvení v Severoatlantické alianci, které jim dává solidní bezpečnostní záruky. Přistoupení k EU je tak otázkou primárně ekonomicko-restrukturalizační, tedy cesta, která se v uplynulých 20 letech stala receptem na členství v Unii – ať pro státy bývalého Východního bloku (Česká republika,

Slovensko, Polsko, Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko), bývalé republiky SSSR (Estonsko, Lotyšsko a Litva) či republiky bývalé Jugoslávie (Slovinsko a Chorvatsko). Tyto země (krom specifického Turecka, kde se jednání o vstupu do EU zastavila) mají k přistoupení nejbližší.

- 2) **Chceme do EU, ale bez NATO:** Druhou kategorií států jsou země bývalé Jugoslávie, které požádaly o členství před ruskou agresí na Ukrajině, ale jejich bezpečnostní strategie dosud členství v NATO neobsahovala, či jejich přistoupení nebylo možné, tedy Bosna a Hercegovina (2016), Černá Hora (2008) a Srbsko (2009).
- 3) **Kvůli Rusku chceme do EU a do NATO také:** Třetí kategorií jsou právě bývalé státy SSSR, které o vstup požádaly kvůli akutní bezpečnostní hrozbě ze strany Ruské federace, jež akcelerovala po ruské invazi na Ukrajinu – tedy Gruzie (3. března 2022), Moldávie (3. března 2022) a samotná Ukrajina (28. února 2022). Tyto státy kromě klasických neduhů v podobě slabé infrastruktury a právního státu či vysoké korupce trápí akutní (Ukrajina) či zamrzlý vojenský konflikt (Moldávie v Podněstří a Gruzie v Abcházii a Jižní Osetii) s Ruskou federací, která je hlavním motorem, ale také brzdou celého integračního procesu.
- 4) **Chceme do EU, ale nikdo nezvedá telefon:** V čtvrté a poslední kategorii je samotné Kosovo, které není uznáváno částí členských států EU – třeba Slovenskem či Rumunskem. Příština sice přihlášku oficiálně podala (prosinec 2022), ale EU se zatím nevyjádřila.

Problémy a výzvy

Při pohledu na výše uvedené kategorie je zřejmé, že největší výzvou pro samotnou EU budou státy z kategorie číslo 3. Největší z těchto států – Ukrajina se nachází ve velmi složité vojensko-politicko-ekonomické situaci, kterou nemusela řešit žádná přistupující země do EU za celou 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.

Toto specifické postavení Ukrajiny se odráží i v její pozici jakožto zájemce o členství v EU. Co se týče hlavních překážek a výzev ohledně možného přístupu, je první zásadní okolností samozřejmě bezpečnostní situace. Přístupová jednání jsou komplexní proces, který v postsovětském prostoru 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,*¹ je náročné i pro státy bez probíhajícího vojenského konfliktu. Pozice Ukrajiny je tak složitá dvojnásob. Zaprvé musí vyvíjet enormní úsilí v podobě vojenských operací a válečné ekonomiky a zadruhé musí členským zemím EU dokázat, že za příslib budoucího vstupu do Unie je ochotna zaplatit vojenským vítězstvím (či maximální stabilizací situace) na východě a jihu země.

¹ Přístupová kritéria (kodaňská kritéria).

Ukrajina a jiní: co můžeme získat a co ztratit

S tím souvisí i očekávání, které současní členové EU vkládají do jednání s Ukrajinou. Po útoku Ruska je rozšiřování EU znovu primárně spojeno s bezpečnostní politikou EU na východním křídle Unie. Bezpečnostní integrační tendence na území EU se zatím omezily na posílení severního křídla NATO o Finsko a v dohledné době také o Švédsko.² Podobný proces bezpečnostní unifikace je očekáván postsovětském prostoru, jelikož životaschopnost rozšiřování touto cestou byla otestována hlavně v letech 2004, a to víceméně úspěšně.

Z pohledu České republiky a její zahraničně-politické strategie je přístup Ukrajiny a dalších bývalých států SSSR záležitostí zejména bezpečnostní. Pokud by se válečné štěstí obrátilo proti kyjevskému režimu, lze očekávat, že Česko by bylo zasaženo další zásadní vlnou migrace. Rovněž rozšíření ruského přímého vlivu o Ukrajinu, Moldávii nebo Gruzii by jednoznačně zhoršilo bezpečnostní situaci v samotné ČR. V případě úspěšné integrace těchto států do EU by se však z tohoto hlediska posunulo těžiště bezpečnostních hrozeb dále na východ.

Nemůžeme přehlédnout ani převládající narativ rozšiřování Evropské unie, kdy působí jako nástroj pro oslabování pozice Ruska a Číny v Evropě. Kromě příslibu ekonomického rozvoje, přístupu na volný trh či k evropským fondům, má nyní členství v EU další hodnotu – bezpečný přístav pro státy, které vojensky nebo ekonomicky přímo ohrožuje jedna z výše zmíněných velmocí. Tento balík pozitiv tak může donutit váhavé evropské státy (hlavně Srbsko), aby se vydalo cestou urychlené integrace. Pro současný kyjevský režim 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.*“ (PPV 2023: 26) Rekonstrukce je tak českou vládou chápána jako modernizace za cílem pozdějšího přístupu Ukrajiny k EU, kdy slovy Petra Fialy „*kandidátský status má obrovský morální a symbolický význam.*“ (Šídlová 2022) Jde tedy o celkovou proměnu Ukrajiny před vstupem do EU a nikoliv *ex post*.

Přístup Ukrajiny by tak naplnil ambice české zahraniční politiky, která dlouhodobě staví na dalším rozšiřování EU o státy Balkánu a bývalé republiky SSSR. Logika je taková, že expanzí EU vyvažujeme nadměrný vliv zakládajících či dříve přistoupivších bohatých států EU, které přirozeně pálí jiné problémy než střed a východ Unie. Přijetím dalších států z tzv. bývalého Východního bloku získává ČR nové spojence v důležitých otázkách jako je bezpečnostní architektura středovýchodní Evropy, migrace či politika koheze.

Z ekonomického hlediska představuje potenciální hrozbu význam Ukrajiny v oblasti zemědělství. Ukrajina, s obrovskými a úrodnými plochami a nízkými náklady na pracovní sílu, se jeví jako značný konkurent pro zemědělce v Polsku, na Slovensku, v Maďarsku a v České republice. V případě vstupu Ukrajiny do EU by bylo nezbytné provést zásadní přepracování zemědělské politiky (viz níže), na kterém by se musely shodnout všechny členské státy, především Francie a Nizozemí. Někteří odborníci, jako například Cwalina a Coblenz (2023), považují toto za hlavní překážku přistoupení Ukrajiny k EU. V dubnu tohoto roku jsme byli svědky toho, že Polsko, i když je jinak stabilním podporovatelem Ukrajiny,

² Turecký prezident Recep Tayyip Erdoğan na konci října 2023 předložil parlamentu protokol o vstupu Švédska do NATO.

omezilo dovoz ukrajinského obilí na své území (ČTK 2023), což ukazuje na významnost vývozu zemědělských komodit pro Ukrajinu. To naznačuje, jak komplikovaná bude debata o potenciální reformě zemědělské politiky EU.

Závěrem – co může dělat EU

Prvním krokem Evropské unie a jejích členských států by mělo být vypracování a představení plánu pro rozšíření. Přestože někteří odborníci (např. Tocci 2023) považují přistoupení Ukrajiny do EU v následujícím desetiletí za nepravděpodobné, je nezbytné připravit detailní plán. Ten by měl popisovat klíčové a nezbytné kroky, které musí Unie podniknout, aby byla schopna v budoucnu integrovat Ukrajinu nebo jiné státy, jež se nacházejí ve fázi otevřených přístupových rozhovorů nebo mají kandidátský status. Postup je relativně přímočarý: je třeba vytvořit jasný plán, začít s přípravami včas a stanovit konkrétní cíl, kterého má rozšiřování EU dosáhnout.

Dále je třeba dosáhnout konsenzu o tom, zda a kdy by se Evropská unie měla rozšiřovat. Během svého předsednictví Evropské komise v roce 2014 Jean-Claude Juncker prohlásil, že „v následujících pěti letech nedojde k dalšímu rozšiřování EU.“ (The Economist, 2014). Stejně důležitá bude dohoda o plánech na rozšiřování po evropských volbách v roce 2024 a v rámci nového složení Komise. Česká republika by měla v tomto procesu sehrát aktivní roli, tj. usilovat o stanovení jasného harmonogramu pro budoucí rozšiřování EU. Jako vhodný se jeví návrh stanovit pevné, avšak vzdálenější datum během následujícího rozpočtového období, například rok 2030. Tento ambiciózní, avšak pro státy zapojené do společného trhu, plnící závazky z klimatické politiky či přijímající finanční podporu z fondů EU, realistický časový rámec by mohl posloužit jako cílové datum. To by fungovalo nejen jako motivace pro kandidátské země, ale i jako impuls pro nezbytné reformy v rámci samotné EU, které jsou klíčové pro úspěšné rozšíření.

Samozřejmě to neznamená, že do roku 2030 musí Evropská unie přijmout každou zemi, která projeví zájem. Rozhodující je připravenost a splnění stanovených kritérií. Proces přistoupení je a musí nadále probíhat v souladu s podmínkami definovanými v Kodaňských kritériích. To implikuje, že i přes výjimečnou situaci Ukrajiny, nemůže EU z principu snižovat svá kritéria pro přijetí, která jsou požadována i od ostatních kandidátských zemí. Opustit meritokratický přístup by znamenalo vnesení nejistoty mezi ostatní státy a podpořilo by názor, že EU aplikuje různá měřítká pro různé kandidáty.

Následujícím krokem je udělat pořádek přímo uvnitř Unie a využít zkušeností 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. Naopak historie ukázala, že problematickým bodem evropské integrace se nakonec stala lavírující pozice Spojeného Království vedoucí k odchodu z Unie v roce 2016. Rozšíření o 10 nových členů v roce 2004 bylo založeno na revizi dosavadních evropských politik shrnuté v dokumentu Agenda 2000 (Evropská komise 1997), které reformovaly hlavně zemědělskou a kohezní politiku EU. Vzhledem k tomu, že agenda vycházela z doporučení Evropské komise iniciované v roce 1998, je k podobně vizionářské a zásadní reformě nejvyšší čas – pokud chceme stihnout rozšíření EU na začátku 30. let 21. století.

Rozšíření Evropské unie by mohlo proběhnout v novém finančním období mezi lety 2028 a 2034, o kterém se začne vyjednávat v blízké budoucnosti. Během polského předsednictví v první polovině roku 2025 by Česká republika měla podpořit přijetí ambiciózní Varšavské agendy 2030 (Buras, Morina 2023). Tento komplexní plán by měl stanovit, jak přizpůsobit politiky a finance EU potřebám rozšíření, definovat cestu pro jeho realizaci a oznámit plán na prosincovém summitu EU. Po volbách do

Evropského parlamentu v příštím roce by nová Evropská komise měla představit hodnocení dopadů a politická doporučení, která by podpořila tyto kroky. Paralelně s tím je nutné zahájit proces institucionální reformy s cílem jeho dokončení do roku 2030.

Je nezbytné uznat, že rozšiřování Evropské unie představuje jeden z nejdůležitějších nástrojů, kterým může EU posílit svůj vliv v přilehlém regionu. Mělo by být propagováno pojetí, že všechny evropské země by měly v konečném důsledku být součástí Evropské unie.

Zdroje

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/>

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/>

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>

The Economist (2014). In the queue. 27. 9. 2014.

<https://www.economist.com/europe/2014/09/27/in-the-queue>

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>

EU (2023): *Jednotný trh*. 7. 11. 2023.

https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_cs

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

PPV 2023 – 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>

Smlouva 1957: Smlouva o založení evropského společenství. [online]

Smlouva 1992 - Maastrichtská smlouva a Amsterodamská smlouva. [online]

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>

Autor



KAREL SÁL

Analytik

Karel Sál vystudoval politologii na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, kde v roce 2016 obhájil disertační práci s názvem Demokracie v krizi nezájmu: účinky využití internetových voleb ve volebním procesu vybraných zemí. Odborně se zabývá problematikou e-Governmentu, internetovými volbami a informační svobodou. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a je zakladatelem a editorem think-tanku e-politics.cz.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



www.politikaspolecnost.cz



office@politikaspolecnost.cz