

**KULATÝ STŮL NÁRODNÍHO
KONVENTU O EU NA TÉMA
„BALKÁN, TURECKO ČI UKRAJINA:
BUDOUCNOST POLITIKY
ROZŠIŘOVÁNÍ V KONTEXTU
INSTITUCIONÁLNÍHO NASTAVENÍ“**

Jana Juzová a Žiga Faktor

Květen 2024

About EUROPEUM

EUROPEUM Institute for European Policy is a non-profit, non-partisan, and independent think-tank focusing on European integration and cohesion. EUROPEUM contributes to democracy, security, stability, freedom, and solidarity across Europe as well as to active engagement of the Czech Republic in the European Union. EUROPEUM undertakes original research, organizes public events and educational activities, and formulates new ideas and recommendations to improve European and Czech policy making.



**Co-funded by
the European Union**



Stanovisko Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

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?

Zdlouhavá cesta evropská integrace zemí západního Balkánu bez uspokojivého pokroku v oblasti demokracie a vlády práva ukazuje, že proces rozšiřování EU již nefunguje tak, jako při předchozích kolech rozšíření. Za poslední dekádu pozorujeme paradoxní situaci, kdy postup v procesu integrace do EU nepřináší odpovídající pokrok v procesu demokratizace v kandidátských zemích, a naopak jsou i pod dohledem Unie některé vlády zodpovědné za kontinuální zhoršování demokratických standardů. Zároveň je však rozšiřovací proces v posledních letech opakovaně blokován vety členských států, často na základě domácích politických kalkulací, a v očích kandidátů ztratil svoji kredibilitu a předvídatelnost.

Návrhy ze strany think tanků a některých členských zemí EU na reformu rozšiřovacího procesu směrem k fázované či postupné integraci reagují na tuto realitu snahou do procesu přinést více dynamiky skrze zavedení postupných „odměn“ pro kandidáty za naplňování podmínek Unie a zároveň je lépe připravit na budoucí členství v EU. Ačkoli komplexní „staged accession model“¹ dělíci přístupový proces horizontálně do několika fází se jeví jako příliš ambiciózní návrh, Evropská unie již v posledních měsících učinila první kroky směrem k postupné integraci zemí západního Balkánu. V únoru představila tzv. Growth Plan pro západní Balkán,² který obsahuje prvky postupné integrace z hlediska urychlení integrace do jednotného trhu EU a přináší finanční motivaci pro země regionu implementovat prodemokratické reformy skrze národní reformní agendy. V případě úspěchu by tak tento plán mohl na jedné straně obnovit transformační

¹ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>

² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en

efekt politiky rozšiřování a na straně druhé by dřívější přístup k unijnímu trhu a případné další podpůrné finanční nástroje mohly poskytnout velmi potřebný impulz k ekonomickému růstu regionu a zmírnit potenciální negativní ekonomické dopady při jejich vstupu do Unie.

Poněkud problematickým aspektem jakéhokoli dělení přístupového procesu do různých fází je to, že i existující návrhy předpokládají potřebu jednomyslnosti v hlasování členských států o postupu kandidátů do navazujících fází. Opakované využívání práva veta k blokování postupu, a

to i z důvodů nesouvisejících s kodaňskými kritérii, jsou přitom zásadním problémem podkopávajícím důvěryhodnost Unie a celé politiky rozšiřování. Zároveň pro to, aby reforma přístupového procesu mohla přinést lepší výsledky v oblasti demokracie a vlády práva, bude nutností přísná a předvídatelná kondicionalita ze strany EU, a to jak ve smyslu pozitivních odměn, tak potenciálních negativních kroků v podobě odebrání výhod či nabídnutých finančních prostředků. Pokud by byl proces postupné či fázované integrace aplikován bez spolehlivých a předvídatelných sankčních mechanismů v případě zhoršující se situace v oblasti demokracie a vlády práva, ale vzhledem k současné geopolitické situaci nejlépe i v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, hrozilo by jeho zneužívání autokratickými lídry k čerpání dostupných benefitů bez plnění souvisejících závazků.

Rozšiřovací proces byl v posledních letech opakovaně blokován vety členských států, často na základě domácích politických kalkulací, a v očích kandidátů ztratil svoji kredibilitu a předvídatelnost.

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

Ačkoli je situace v oblasti demokracie a vlády práva u kandidátských zemí doposud neuspokojivá a poslední dekáda byla poznamenána naopak demokratickým úpadkem v některých státech, perspektiva členství v EU zůstává naprosto dominantním motivem pro jakékoli reformy v těchto oblastech. Nepřesvědčivé výsledky jsou důsledkem kombinace několika faktorů, jako jsou systémové výzvy demokratizace v kandidátských zemích a pozůstatky válek v 90. letech v případě západního Balkánu, narůstající vliv dalších globálních aktérů, kteří demokracii aktivně nabourávají, ale ve velké míře také ztráta dynamiky rozšiřovacího procesu a důvěry v samotnou existenci perspektivy členství kvůli chybám na straně EU. Problémy s demokratizací u kandidátů na členství je však potřeba vnímat také v kontextu globální krize liberální demokracie a problémům v oblasti právního státu mezi stávajícími členy EU.

Z tohoto důvodu je již nyní patrné, že Unie nebude moci spoléhat jen na kondicionalitu v předvstupní fázi, ale posílit také mechanismy aplikované ve chvíli, kdy se kandidátská země stane členem EU. Tato kondicionalita může být aplikována buď plošně na všechny členské země skrze mechanismy které EU v tuto chvíli má a které do budoucna vyvine, anebo skrze zavedení tzv. post-accession kondicionality vůči přistupujícím zemím (například skrze přístupové smlouvy), podobně jako tomu bylo v případě vstupu Bulharska a Rumunska. Problémem však je, že doposud aplikované mechanismy nepřinesly žádoucí výsledky a prokázaly se jako neefektivní, tudíž v případě dalších rozšíření budou muset být přehodnoceny. Poměrně slibně v tomto ohledu vypadá uplatnění finanční kondicionality vůči Maďarsku a Polsku, které přineslo určité výsledky, oproti předchozím mechanismům, které neobsahovaly finanční dopady.

Jsou institucionální reformy EU nezbytnou podmínkou pro rozšíření EU?

Pokud ano, jaké reformy by byly potřeba?

Nadcházející rozšíření EU bude geopoliticky významnou událostí, která změní roli EU na globální scéně a vytvoří předpoklad pro to, aby byla Unie do budoucna bezpečnější, odolnější a mohla lépe reagovat na případné krize. Aby byl tento předpoklad naplněn, bude zapotřebí reflektovat i nad otázkami spojenými s možnými změnami ve fungování Unie, ať už v oblasti institucionálního nastavení, evropského rozpočtu či rozhodovacích procesů v Radě EU. V návaznosti na rozhodnutí o otevření přístupových jednání s Ukrajinou a Moldavskem v prosinci 2023 jsme svědky intenzivních diskuzí ohledně potřebných reforem EU i v kontextu tzv. „integrační kapacity EU“, kterou zmiňují výstupy Kodaňského summitu jako jednu z možných překážek budoucího rozšiřování Unie. Především budoucí akceschopnost Unie je mnoha členskými zeměmi zpochybňována

Stejně jako tomu bylo při velkém rozšíření v roce 2004, tak i současné rozšíření o až devět kandidátských zemí nepřímo vyzývá k provedení určitých změn ve fungování EU skrze revizi Smluv.

v návaznosti na rostoucí trend využívání národního veta při přijímání klíčových rozhodnutí v oblastech rozpočtu či společné zahraniční a bezpečnostní politiky a existují zde obavy, aby se tento trend napříč EU nerozšířil s nárůstem počtu členských zemí.

Z teoretického hlediska není budoucí rozšíření EU nutné podmiňovat jejími plošnými reformami, jelikož aktuální podoba zakládajících smluv poskytuje dostatečné nástroje pro provedení nezbytně nutných změn ve fungování Unie. Je ovšem nutné v tomto ohledu vnímat i politickou dimenzi a tlak některých klíčových členských zemí, především Německa a Francie, na to, aby společně s přistoupením nových členů došlo i k interní reformě. Tento postoj je patrný i ze strany Evropského parlamentu, přičemž i Evropská Rada a Evropská komise se v současné době problematikou zabývají. Neochota ke konstruktivnímu dialogu

ze strany některých odpůrců změn může vést k narůstajícím tensím uvnitř Unie a potenciálně ochromit rozšiřovací proces. Konzervativní přístup odmítající reformu se tudíž v tomto ohledu jeví jako problematický a s ohledem na výzvy, kterým EU již v současné době čelí, se mohou jevit interní reformy v některých oblastech potřebné i bez budoucího rozšíření.

Pro Evropskou unii o 30+ členech bude potřebná úprava v oblasti rozpočtu a některých společných politik. Bude nezbytné adresovat i otázky spojené s institucionálním zastoupením nových zemí či počtu členů Sboru komisařů. Stejně jako tomu bylo při velkém rozšíření v roce 2004, tak i současné rozšíření o až 9 kandidátských zemí nepřímo vyzývá k provedení určitých změn ve fungování EU skrze revizi Smluv.

V porovnání s využitím již existujících nástrojů se jeví obšírnější diskuse nad reformami nejen inkluzivnější, ale i flexibilnější. To můžeme vidět na příkladu změn rozhodovacích procesů, ve kterých nám v současném rozložení tzv. překlenovací usnesení umožňuje jen přechod k hlasování kvalifikovanou většinou, přičemž nevytváří prostor pro inovativnější modely hlasování, které by nebyly podmíněny jednomyslností, ale stále poskytovaly členským zemím dostatečné záruky. Klíčové ovšem bude to, jak k těmto výzvám přistoupit, aniž by byla ohrožena jednotnost Unie a aby bylo zajištěno, že proces změn neztroskotá v půli cesty. Jelikož fakticky dochází k formálním úpravám Smluv při každém rozšíření, nejpraktičtější se v tomto ohledu jeví spojit proces reformy s přístupovými smlouvami nových členů. To by sice změny podmiňovalo rychlostí přístupu kandidátských zemí, poskytlo by však dostatečný prostor k argumentaci ohledně potřebných změn za zavřenými dveřmi.

Bylo by nutné zvážit reformy některých politik, například politiky soudržnosti, společné zemědělské politiky či jiné? Jakým způsobem by byla potřeba případně reformovat rozpočet EU a jeho objem?

Již v současné době lze pozorovat, že objem rozpočtu není úměrný ambicím EU a nejeví se dostatečně flexibilní, aby mohl lépe reagovat na výzvy spojené s globální rolí EU ale i zelené a digitální transformace. Stejně tak již nyní pocítujeme potřebu inovativnějšího přístupu k jednotlivým regionům v rámci členských zemí a adresování narůstajících nerovností mezi městy a venkovem. Tyto rozdíly by mohly dále narůst v momentě přistoupení nových, výrazně chudších, členských zemí. Reforma kohezní politiky bude klíčová pro zajištění bezproblémové integrace nových členských zemí do jednotného trhu, ale i zmírnění dopadů rozšíření na současné členy.

Zajištění toho, aby současní čistí příjemci z politiky soudržnosti nepřišli se vstupem nových členů o tyto finanční nástroje se jeví jako nezbytné pro to, aby politika soudržnosti mohla dále fungovat jako nástroj k vyvažování pozic daných zemí na jednotném trhu a který plní i sociální roli. Toho by bylo možné docílit přes změny distribuce kohezních fondů, či přes vytvoření specifických přechodných nástrojů. Stejně tak je zapotřebí reagovat na aktuální výzvy pro oblast zemědělské politiky. Zde bude zapotřebí reflektovat specifickou pozici Ukrajiny a zároveň zajistit, aby tyto změny neměly negativní dopad na současné členy a dále neprohlubovaly spory mezi národními vládami a evropskými farmáři.

Aby mohla EU nadále naplňovat své ambice a reagovat na aktuální výzvy, bude muset docílit i navýšení svých příjmů. Jelikož nelze předpokládat ochotu členských zemí o navýšení základních příspěvků do společného rozpočtu, jeví se nejjednodušší formou navyšování rozpočtu skrze půjčky podobné fondu NextGenerationEU. Zároveň se bude EU v následujících letech moci spolehnout na nové příjmové nástroje jako mechanismus uhlíkového vyrovnání (CBAM) či systém emisních povolenek ETS2.