



Postoj EU k západnímu Balkánu a Východnímu partnerství

**Podkladový materiál pro jednání kulatého
stolu Národního konventu o EU**

Vít Dostál, Pavel Havlíček, Tomáš Jungwirth



Dosud poslední rozšíření Evropské unie proběhlo přijetím Chorvatska v roce 2013. Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker následně v roce 2014 jasně deklaroval, že v následujících pěti letech žádná další země do EU nevstoupí. Avšak perspektiva plného členství zůstává klíčovým faktorem zajištění demokratického a prozápadního směřování států západního Balkánu. V tomto kontextu předložila Komise začátkem tohoto roku strategický dokument, který takovou perspektivu nabízí. Očekává se, že květnový summit pořádaný bulharským předsednictvím naznačí, do jaké míry jsou stávající očekávání reálná, jakou mají podporu členských států a zda ji jsou aspirující země připraveny naplnit.

V listopadu 2017 proběhl poslední summit Východního partnerství v Bruselu. Ačkoli se o něm běžně referuje jako o tzv. udržovacím summitu, podařilo se během něj schválit nejen novou bilaterální smlouvu s Arménií, ale také agendu dvaceti bodů v podobě tzv. Deliverables 2020. Tyto body představují konkrétní a realistický plán budoucího vývoje, kterého je při dobré vůli možné dosáhnout v šesti partnerských zemích východní Evropy a jižního Kavkazu do roku 2020. Problémem nicméně zůstává jak velmi odlišná situace jednotlivých partnerských zemí, tak jejich různé ambice a budoucnost unijní politiky Východního partnerství po roce 2020.

Tento podkladový materiál si klade za cíl blíže analyzovat aktuální dění v obou uvedených oblastech, a to jak z pohledu politického vývoje v předmětných státech, tak z hlediska nastavení unijních politik. Jeho nedílnou součástí je shrnutí stanovisek a dosavadních aktivit České republiky, včetně naznačení cest, kterými by se česká pozice mohla dále ubírat.

Kulatému stolu předkládáme dva okruhy otázek:

ROZŠÍŘOVÁNÍ EU O STÁTY ZÁPADNÍHO BALKÁNU

Demokratické směřování řady balkánských států může být závislé na věrohodné perspektivě plného členství v EU. Evropská komise v únoru 2018 přijala strategii, v níž předvídá další rozšiřování k roku 2025. Kterými nástroji a aktivitami může ČR tuto perspektivu podpořit? Jaká stanoviska by měla prosazovat na květnovém summitu v Sofii a jak pro ně má získat další členské státy EU?

VÝCHODNÍ PARTNERSTVÍ A EUROATLANTICKÁ VAZBA

Východní partnerství se zdá být v kontextu unijních krizí často přehlíženo. Jaký má být postoj ČR a nové české vlády vůči této politice jakožto deklarované prioritě české zahraniční politiky před příštím summitem v roce 2019? S kterými konkrétními kroky na obhajobu euro-atlantického směřování východoevropských zemí usilujících o sblížení s EU a NATO, kterými jsou například Gruzie, Ukrajina či Moldavsko, by měla ČR (EU) přijít?

Rozšiřování EU o státy západního Balkánu

Stav vyjednávání a postoj klíčových aktérů

V okamžiku, kdy se Komise pod jeho předsednictvím v roce 2014 ujímala vlády, deklaroval Jean-Claude Juncker otevřeně, že v nadcházejících pěti letech nedojde k rozšíření EU o žádného dalšího člena, aby tak vznikl prostor pro konsolidaci



dosavadní práce osmadvacítky.¹ Tuto deklaraci následně v praxi podtrhla absence komisaře pro rozšiřování, respektive transformace tohoto portfolia do agendy Evropské politiky sousedství a jednání o rozšíření.² Skutečnost, že v rámci funkčního období **stávající Komise nedojde ke vstupu žádného dalšího státu**, přitom byla zřejmá vzhledem k tehdejšímu stavu přístupových jednání. Přesto takto otevřené politické prohlášení vyvolalo v zemích západního Balkánu obavy, že v EU dlouhodobě převládne únava z rozšiřování a jejich vize plného členství ve společenství se nemusí už nikdy naplnit.³

Zde je na místě připomenout ustanovení **čl. 49 Smlouvy o Evropské unii**, které uvádí, že „[k]aždý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v unii.“⁴ Zatímco například na vstupu Turecka dlouhodobě chybí politická shoda a události posledních let činí tuto možnost stále nepravděpodobnější⁵, v případě států **západního Balkánu** je jejich budoucí plné členství vnímáno jako danost a opakovaně potvrzováno.⁶ Ostatně Slovinsko a Chorvatsko jsou dnes řádnými členskými státy, ačkoliv druhý jmenovaný dosud chybí v Schengenském prostoru. Ze zbývajících šesti zemí regionu mají již čtyři oficiální kandidátský status (Albánie, Černá Hora, Makedonie, Srbsko) a další dvě (Bosna a Hercegovina, Kosovo) jsou chápány jako „potenciální kandidáti“.⁷ Kombinace nevyjasněných sousedských vztahů, vážných vnitropolitických problémů a probíhajících krizí na straně Evropské unie však podryvá hladký průběh přístupového procesu. Vedle toho i samotné instituce EU hovoří o „zvýšení laťky“ pro vstup oproti minulým rozšířením.⁸

V této souvislosti je třeba zmínit, že věrohodná perspektiva členství v Unii pro státy západního Balkánu je ze strany EU chápána jako zásadní faktor jejich **politické stabilizace**.⁹ Případné mocenské vakuum pramenící z trvajících

¹ „A New Start for Europe – Political Guidelines for the next European Commission“, European Commission, 22. 10. 2014, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/junker-political-guidelines-speech_en.pdf.

² „The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change“, European Commission, 10. 9. 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm.

³ Viz např. Florian Bieber, „Enlargement Delayed? A New Commission without an Enlargement Commissioner“, BalkanInsight, 4. 9. 2014, <http://www.balkaninsight.com/en/blog/enlargement-delayed-a-new-commission-without-an-enlargement-commissioner>.

⁴ Smlouva o Evropské Unii, C 326/15, 26. 10. 2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF.

⁵ Srov. Zia Wiese, „EU parliament votes overwhelmingly in favour of scrapping Turkey accession talks“, The Telegraph, 24. 11. 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/24/eu-votes-overwhelmingly-favour-scrapping-turkey-accession-talks/>; Sam Morgan, „Turkey’s EU bid in Jeopardy after Council of Europe vote“, Euractiv, 25. 4. 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkeys-eu-bid-in-jeopardy-after-council-of-europe-vote/>.

⁶ Významným impulsem v tomto ohledu byly závěry summitu v Soluni z roku 2003, viz „EU-Western Balkans Summit – Declaration“, 21. 6. 2003, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm.

⁷ „European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – check current status“, European Commission, k 29. 3. 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en#pc.

⁸ „The Western Balkans and the EU – Enlargement and challenges“, European Parliamentary Research Service, 9/2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI\(2016\)589791_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589791/EPRS_BRI(2016)589791_EN.pdf).

⁹ Ibid. 10; „White Paper on the Future of Europe“, European Commission, 1. 3. 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf. Z hlediska dopadu přístupových rozhovorů na pozice politických stran v balkánských zemích, viz Milada A. Vachudova, „Party Positions, EU Leverage and Democratic Backsliding in the Western Balkans and Beyond“, University



nerozhodnosti či neakceschopnosti Unie by navíc uvolnilo prostor pro další – a již dnes probíhající – posilování regionálního vlivu Ruska, Turecka, Číny, Spojených arabských emirátů a dalších hráčů.¹⁰

Ačkoliv od roku 2014 probíhá tzv. Berlínský proces¹¹, který má za cíl zrychlení integračních procesů, někteří experti na evropsko-balkánské vztahy v posledních letech předvídalí, že **politická nejistota související s brexitem** bude pro evropskou integraci západobalkánských zemí podstatnou překážkou.¹² Ještě v březnu 2017 Komisí zveřejněný dokument o budoucnosti EU¹³ se o rozšiřování zmiňoval pouze velmi vágně a bez určení jakéhokoli časového horizontu.¹⁴

Vývoj posledních měsíců se v tomto světle jeví jako **zásadní posun**. Nejprve bulharské předsednictví Rady zařadilo mezi své čtyři hlavní priority evropskou perspektivu západobalkánských států, včetně vytvoření akčního plánu pro každý jeden z nich, a zvýšení jejich propojenosti s EU v oblasti dopravy, energetiky, vzdělávání a digitalizace.¹⁵ Následně pak 6. února 2018 Evropská komise zveřejnila strategický dokument nazvaný Věrohodná perspektiva rozšíření a posílení vztahů EU se západním Balkánem¹⁶, na nějž bezprostředně navázala návštěva předsedy Komise Junckera, vysoké představitelky Mogheriniové a komisaře Hahna ve všech šesti uchazečských státech.¹⁷

Zmíněný dokument sice uvádí, že se „Unie musí stát silnější a pevnější dřive, než se rozroste,“ jedním dechem však dodává, že k roku 2025 by za optimální konstelace mohlo dojít k přijetí dalších členů – a výslovně zde hovoří o Srbsku a Černé Hoře, které jsou v jednáních nejdále.¹⁸ Zároveň je předvídáno **brzké zahájení přístupových rozhovorů s Albánií i Makedonií**, která po letech stagnace pod vedením nového premiéra Zorana Zaeva nabrala prozápadní kurs a aktivně pracuje na

of North Carolina and Chapel Hill, May 2017, <http://hooghe.web.unc.edu/files/2017/04/Vachudova-Party-Positions-Backsliding-May-2017.pdf>.

¹⁰ Dusan Stojanovic, „EU and Russia battle for influence in Balkan region“, Independent, 24. 2. 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-brussels-russia-moscow-kremlin-balkans-ukraine-jean-claude-juncker-vladimir-putin-nato-latest-a8226786.html>; André Ballin and Ozan Demircan, „EU, Russia and Turkey Struggle for Balkan Influence,“ Handelsblatt Global, 21. 8. 2017, <https://global.handelsblatt.com/politics/eu-russia-and-turkey-struggle-for-balkan-influence-815423>; „At a Glance - Turkey's influence in the Western Balkans“, European Parliamentary Research Service, 7/2017,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/607300/EPRS_ATA\(2017\)607300_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/607300/EPRS_ATA(2017)607300_EN.pdf), Bartlett, Ker-Lindsay, Alexander, Prelec, „The UAE as an Emerging Actor in the Western Balkans: The Case of Strategic Investment in Serbia“, Journal of Arabian Studies, 22. 6. 2017, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21534764.2017.1322753?journalCode=rjab20>, Alexandr Lagazzi a Michal Vít, „The Good, the Bad and the Ugly: Chinese influence in the Western Balkans“, Europeum, 27. 10. 2017, <http://www.europeum.org/articles/detail/1677/the-good-the-bad-and-the-ugly-chinese-influence-in-the-western-balkans>.

¹¹ „Homepage“, The Berlin Process – Information and Resource Centre, k 29. 3. 2018, <http://wb-csf.eu/>.

¹² Florian Bieber, „Ever Farther Union: Brexit and the Balkans“, Freedom House, 6/2016, <https://freedomhouse.org/report/special-reports/ever-farther-union-balkans-and-brexit#.WraAG4jwbIV>.

¹³ „White Paper on the Future of Europe“.

¹⁴ Viz např. jeho kritika, Maja Bobić, „No EU Future Without Enlargement“, European Movement International, 2017, <http://europeanmovement.eu/no-eu-future-without-enlargement/>.

¹⁵ „Homepage“, Bulgarian Presidency of the Council of the European Union, k 29. 3. 2018, <https://eu2018bg.bg/en/28>.

¹⁶ „Communication from the Commission – A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans“, European Commission, 6. 2. 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

¹⁷ „Western Balkans: Credible EU perspective based on reforms, values and economic cooperation“, European External Action Service, 1. 3. 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40642/western-balkans-credible-eu-perspective-based-reforms-values-and-economic-cooperation_de.

¹⁸ „Credible enlargement perspective“, 2.



vyřešení sporu o název s Řeckem.¹⁹ Bosna a Hercegovina by se mohla stát kandidátskou zemí a Kosovo postupovat dále skrze implementaci Stabilizační a asociační dohody.²⁰ Aby zamezila nerealistickým očekáváním, hovoří Komise o předložené perspektivě jakožto „extrémně ambiciózní“ variantě a po balkánských státech požaduje **věrohodné reformní snahy**.²¹ V této souvislosti jsou specificky zmiňovány čtyři oblasti: i) posílení právního státu včetně boje proti korupci, ii) posílení konkurenceschopnosti ekonomik skrze omezení státních zásahů a rozvoj soukromého sektoru, iii) vyřešení bilaterálních sporů v regionu, iv) potřeba existence národního politického a společenského konsensu na ambici vstoupit do EU.²²

Na výše uvedený dokument navázalo sdělení Evropské komise z poloviny dubna o politice rozšiřování EU pro rok 2018.²³ V něm je vyhodnocen dosavadní vývoj v každé z uchazečských zemí západního Balkánu a následně jsou předvídané další kroky ze strany unijních institucí. V případě Makedonie a Albánie je zde výslovně doporučeno bezprostřední zahájení přístupových rozhovorů, chybí naopak potvrzení možnosti vstupu Černé Hory a Srbska v roce 2025.²⁴

Je zjevné, že každá z uvedených oblastí je pro západobalkánské státy velkou **výzvou**. Spíše pravidlem než výjimkou zde v uplynulých letech bylo lavírování ohledně geopolitického kurzu, nacionalismem živěné spory se sousedními státy, všudypřítomná korupce a nepotismus a ekonomické potíže včetně alarmující míry nezaměstnanosti mladých lidí.²⁵ Zda se Albánii, Bosně a Hercegovině, Černé Hoře, Kosovu, Makedonii a Srbsku podaří využít deklarované dobré vůle na straně unijních institucí, tak zůstává otevřenou otázkou.

Pozice České republiky

Česká republika vstup států západního Balkánu do EU na politické **úrovni dlouhodobě podporuje**²⁶ a tento závazek je výslovně uveden i v programovém prohlášení stávající vlády.²⁷ Jde přitom o stanovisko celé Visegrádské skupiny, která navíc již několik let pořádá pravidelné setkání na úrovni ministrů zahraničí V4 + západobalkánských států.²⁸

¹⁹ Ibid, „Macedonia puts four options forward to resolve name dispute“, Reuters/The Guardian, 27. 2. 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/27/macedonia-puts-forward-four-options-to-resolve-name-dispute>.

²⁰ „Credible enlargement perspective“.

²¹ Ibid., 2-8.

²² Ibid., 3.

²³ „Communication from the Commission – 2018 Communication on EU Enlargement Policy“, European Commission, 17. 4. 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf.

²⁴ Ibid., 11-12.

²⁵ „Youth Unemployment Rate in the Western Balkans - 2016“, European Parliamentary Research Service, 13. 9. 2017, <https://epthinktank.eu/2017/09/13/youth-challenges-and-opportunities-in-the-western-balkans/youth-unemployment-rate-in-the-western-balkans-2016/>.

²⁶ „Česká republika a region západního Balkánu“, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2013, https://www.mzv.cz/public/58/6/do/958190_883836_Ceska_zahranicni_politika_a_region_zapadniho_Balkanu.pdf; dále také např. „Západní Balkán patří do Evropské unie, shodli se prezidenti visegrádské čtyřky“, ČTK/iRozhlas.cz, 14. 10. 2017, https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/zapadni-balkan-patri-do-evropske-unie-shodli-se-prezidenti-visegradske-ctyrky_1710141438_mos.

²⁷ „Programové prohlášení vlády – zahraniční politika“, Vláda České republiky, 8. 1. 2018, https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/#Zahranicni_politika.

²⁸ Viz např. shrnutí posledního setkání, „V4 Foreign Ministers' Joint Statement on the Western Balkans“, Visegrad Group, 11. 10. 2018, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/v4wb6-joint-statement>.



V roce 2013 Ministerstvo zahraničních věcí vypracovalo dokument shrnující **aktivity ČR v regionu** a naznačující budoucí cesty.²⁹ Z něj mimo jiné vyplýval zanedbatelný objem obchodního vývozu na západní Balkán, který v letech 2008-2012 představoval méně než 1 % z celkového exportu ČR. V regionu se pokoušel významněji investovat ČEZ, ale tyto jeho aktivity skončily neúspěchem a vedly k mezinárodním arbitrážním sporům.³⁰ Dlouhodobě se ČR v regionu angažuje prostřednictvím Programu transformační spolupráce (TRANS)³¹, v Bosně a Hercegovině také skrze projekty bilaterální rozvojové spolupráce.³² Přesto je otevřenou otázkou, zda rozsah českých aktivit odpovídá deklarovaným ambicím.

Po letech útlumu v intenzitě vzájemných vztahů se západobalkánské země dostaly do středu pozornosti českých představitelů v kontextu tzv. migrační krize uplynulých let, neboť přes ně až do uzavření dohody EU-Turecko přicházely statisíce žadatelů o azyl.³³ Skrze „Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v zemích původu a prevenci velkých migračních pohybů“ byly následně poskytnuty finanční příspěvky v rozsahu desítek milionů Kč především Srbsku a Makedonii.³⁴ Proběhla série jednání na nejvyšší diplomatické úrovni. Koncem roku 2015 V4 spolu s šesti balkánskými státy v Praze založily na půdorysu Mezinárodního visegrádského fondu **Fond pro západní Balkán**³⁵, jehož objem však zpočátku nepřesáhnul spíše symbolické desítky tisíc eur.³⁶

Velkou otázkou přesto zůstává **míra českého angažmá** tváří v tvář nové ambiciózní strategii Komise. Klíčovým fórem pro diskuzi dalšího postupu bude květnový summit EU-západní Balkán v Sofii pod vedením bulharského předsednictví Rady.³⁷ Jak se ukázalo v posledních týdnech, mezi členskými státy na věc existují různé názory: od maďarské podpory podstatného zrychlení přístupových rozhovorů, až po skepsi Francie a Německa k možnosti potřebných strukturálních změn na straně západobalkánských zemí.³⁸ Ke snížení napětí nepřispělo prohlášení španělského premiéra Rajoye z konce března, který naznačil, že se setkání vůbec nezúčastní, pokud budou přítomni představitelé Kosova.³⁹ Tuto situaci je možné číst jako příležitost pro českou diplomacii významněji do celého procesu vstoupit, vyjádřit jednoznačnou podporu perspektivě plného členství šesti balkánských zemí,

²⁹ „Česká republika a region západního Balkánu“.

³⁰ „Albánie vyhání ČEZ. Fírmě vzala licenci na dodávky elektřiny“, ČTK/iDNES, 21. 1. 2013, https://ekonomika.idnes.cz/albanie-odebere-cez-licenci-na-distribuci-elektriny-fxw-ekonomika.aspx?c=A130121_144606_ekonomika_spi; „ČEZ získá 210 milionů z arbitráže v Bosně. Projekt elektrárny nevyšel“, ČTK/iDNES, 2. 9. 2014, https://ekonomika.idnes.cz/cez-ziska-210-milionu-z-arbitrage-v-bosne-projekt-elektrarny-nevysel-1pl-ekoakcie.aspx?c=A140902_134522_ekoakcie_neh.

³¹ „Program transformační spolupráce“, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, k 29. 3. 2018, https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/index.html.

³² „Dvoustranná rozvojová spolupráce“, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, k 29. 3. 2018, https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/dvoustranna_zrs_cr/index.html.

³³ Tomáš Jungwirth, „Česko znovuobjevuje západní Balkán“, Asociace pro mezinárodní otázky – AMO, 3. 9. 2015, <https://www.amo.cz/cesko-znovuobjevuje-zapadni-balkan/>.

³⁴ „Zahranicní pomoc Ministerstva vnitra“, Ministerstvo vnitra ČR, k 29. 3. 2018, <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zahranicni-pomoc-ministerstva-vnitra.aspx>.

³⁵ „Homepage“, Western Balkans Fund, k 29. 3. 2018, <http://westernbalkansfund.org/>.

³⁶ „Česko spoluzakládá fond pro západní Balkán. Má mu pomoci do EU.“ ČTK/E15, 13. 11. 2015, <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/cesko-spoluzaklada-fond-pro-zapadni-balkan-ma-mu-pomoci-do-eu-124520>.

³⁷ „EU-Western Balkans summit in Sofia“, European Council, k 29. 3. 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>.

³⁸ Eszter Zalan, „EU divided over Western Balkans enlargement“, EUobserver, 15. 2. 2018, <https://euobserver.com/enlargement/141002>.

³⁹ Georgi Gotev and Jorge Valero, „Rajoy has an issue with the Western Balkans Summit in Sofia“, Euractiv, 23. 3. 2018, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/rajoy-has-an-issue-with-western-balkans-summit-in-sofia/>.



předložit vlastní konkrétní závazky v tomto smyslu a v neposlední řadě o své pozici přesvědčit představitele členských států, kteří jsou k plánu dalšího rozšiřování více či méně skeptičtí.

Východní partnerství a euroatlantická vazba

Stav vyjednávání a postoj klíčových aktérů

Současný stav debaty o evropské politice Východního partnerství (VP) nejlépe ilustruje poslední **summit**, který proběhl **24. listopadu 2017 v Bruselu**.⁴⁰ Ačkoli se o něm běžně mluví jako o tzv. „udržovacím summitu“, který po schválení asociačních smluv a bezvízových režimů se třemi ambicióznějšími partnerskými zeměmi – Ukrajinou, Gruzii a Moldavskem – usilujícími o členství v EU⁴¹ nepřinesl příliš mnoho nového, setkání představitelů 28 členských států EU a šesti partnerských zemí přesto zaznamenalo některé **dílič úspěchy**.

Můžeme zmínit například novou právní úpravu evropsko-arménských vztahů (tzv. smlouva CEPA),⁴² která představuje významný posun v bilaterální agendě, jakkoli méně ambiciózní než původní plán asociační dohody a DCFTA z roku 2013 s ohledem na arménské členství v Euroasijském ekonomickém svazu. Dalším důležitým prvkem, který se do finální deklarace bruselského summitu podařilo zakomponovat, je dvacet bodů a opatření, kterých by mělo být ve vzájemných vztazích mezi EU a partnerskými zeměmi dosaženo do roku 2020 (tzv. **20 Deliverables for 2020**).⁴³ Mezi nimi najdeme jak odkazy na význam občanské společnosti, rovnost pohlaví či strategickou komunikaci, tak konkrétní ekonomická opatření a ustanovení na podporu dobrého vládnutí, infrastruktury, energetiky či mobility a mezilidských vztahů. Těchto dvacet bodů schválených členskými zeměmi EU a také všemi šesti východoevropskými partnery představuje další krok a nová očekávání ze strany společností VP.

Zároveň deklarace z bruselského summitu obsahuje **uznání občanské společnosti** jako partnera při implementaci a dává jí do ruky nový a poměrně silný nástroj, na jehož základě může vyvíjet nátlak na své volené zástupce ve snaze dosáhnout naplnění Deliverables 2020. Nakolik se to stane – i kvůli odlišné realitě šesti partnerských zemí – skutečností, zatím zůstává otázkou. Tato realita se samozřejmě promítá také do ambicí jednotlivých států vůči EU, přičemž Bělorusko či Ázerbájdžán nemůže z usilování o vstup do EU nikdo ani podezřívát. Nicméně je zřejmé, že tzv. „udržovací bruselský summit“ přinesl některé nové prvky a ukázal realistickou iniciativu, kterou Evropská komise v tomto ohledu vyvíjí.

Kromě bilaterální úrovně přišla Evropská komise v polovině března 2018 též se znovuspuštěním multilaterálního formátu spolupráce a některými dalšími **díličmi projekty** (např. novou komunikační strategií evropských záležitostí

⁴⁰ „Eastern Partnership summit, 24/11/2017,” European Council, 24. 11. 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/>.

⁴¹ Tyto země uplatňují svůj nárok na členství v Evropské unii na základě čl. 49 Smlouvy o EU, který říká, že jakýkoli evropský stát, který uznává hodnoty EU a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii. „Smlouva o Evropské unii“, EUR-LEX, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html?locale=cs>.

⁴² „The Comprehensive & Enhanced Partnership Agreement between the European Union & Armenia (CEPA),“ EEAS, 24. 11. 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eng_cep_a_factsheet_armenia_digital.pdf.

⁴³ „Eastern Partnership Summit - Joint declaration“, European Council, 24. 11. 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>.



na Ukrajině),⁴⁴ které mají lépe odpovídat čtyřem základním cílům VP⁴⁵ a taktéž podpořit naplňování agendy 20 bodů, jakkoli to mezi představiteli občanské společnosti vyvolává některé otázky z hlediska naplňování pracovních plánů nebo důvěry mezi vládou a neziskovým sektorem.⁴⁶

Ještě silnější iniciativu ve vztazích mezi EU a státy Východního partnerství představil před bruselským summitem **Evropský parlament**.⁴⁷ Do své vize Východního partnerství plus zahrnul jak vytvoření speciálního finančního nástroje na podporu implementace asociační agendy, tak zapojení asociovaných zemí do celní unie nebo sektorovou integraci v oblasti digitalizace, energetiky či Schengenského prostoru. Tato vize byla následně podpořena Fórem občanské společnosti Východního partnerství. Nicméně navzdory této strategické vizi a podpoře estonského předsednictví zůstala závěrečná deklarace posledního summitu VP méně ambiciózní než ta řížská ze summitu před dvěma roky,⁴⁸ což zejména asociované země považují za neúspěch.⁴⁹

Přirozeným spojencem Evropského parlamentu a Komise ve snaze o prohloubení vztahů s východoevropskými partnery jsou **některé členské země EU**. V posledních letech se však širší koalice zemí, které stály u počátku VP a úspěšně ho podporovaly (zejména V₄ a Švédsko)⁵⁰, do velké míry atomizovala a rozdělila podle jejich vlastních zájmů. Některé evropské státy **sblížení Ukrajiny s EU a NATO** zpochybňují nebo mu začaly aktivně bránit. Například Maďarsko reagovalo velmi ostře na přijetí nového ukrajinského školského zákona, který mimo jiné ukotvil status ukrajinského státního jazyka ve vzdělávání.⁵¹ Před dubnovými parlamentními volbami Maďarsko spustilo silnou negativní rétoriku na téma dalšího euroatlantického směřování Ukrajiny.⁵² Toto chování ostře kontrastuje s formální podporou Východního partnerství ze strany V₄, například v rámci pravidelného formátu summitů premiérů a ministrů zahraničních věcí V₄ a VP či spolupráce „V₄EaP“ mířící na mezilidské kontakty a podporu občanské společnosti ve východním sousedství EU. Na tyto aféry ČR, EU či NATO oficiálně nereagovaly a navzdory některým bilaterálním konfliktům přiznala 10. března 2018 Severoatlantická aliance Ukrajině, Gruzii a dalším několika státům západního Balkánu status aspirantské země.⁵³ V současné chvíli se jedná o dílčí krok vzhledem k tomu, že se NATO prozatím neshodne na nabídce Akčního plánu členství pro obě země, ale zároveň chce uznat jasný zájem těchto zemí stát se členy NATO. Jako

⁴⁴ „Speech by Johannes Hahn at the launch of the new structure for the Eastern Partnership,“ European Commission, 12. 3. 2018, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/speech-johannes-hahn-launch-new-structure-eastern-partnership_en.

⁴⁵ „Factsheet on the Eastern Partnership’s 20 deliverables for 2020 (EEAS),“ European Council, 24. 11. 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/31690/eap-generic-factsheet-digital.pdf>.

⁴⁶ „Joint Staff Working Document EaP – Focusing on key priorities and deliverables – Assessment and recommendations by the civil society,“ Eastern Partnership Civil Society Forum, May 2017, http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-CSF-Policy-Brief_2020-deliverables.pdf.

⁴⁷ „European Parliament recommendation of 15 November 2017 to the Council, the Commission and the EEAS on the Eastern Partnership, in the run-up to the November 2017 Summit“, European Parliament, 15. 11. 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0440+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁴⁸ „Eastern partners, eastern problems“, Ian Bond, euobserver.com, 23. 11. 2017, <https://euobserver.com/opinion/139990>.

⁴⁹ „Stijkt, stabilist, stagnacija – tri „s“ Schidnogo partnerstva,“ Nadija Koval, 29. 11. 2017, <http://prismua.org/stability-stability-stagnation-three-s-eastern-partnership/>.

⁵¹ „Why Is Hungary Blocking Ukraine’s Western Integration?“, Péter Krekó and Patrik Szicherle, Atlantic Council, 16. 1. 2018, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-is-hungary-blocking-ukraine-s-western-integration>.

⁵² „Hungary blocks Ukraine-NATO defence ministers summit“, EURACTIV.com, 22. 1. 2018, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/hungary-blocks-ukraine-nato-defence-ministers-summit/>.

⁵³ „Enlargement“, NATO, 9. 3. 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm.



symbolické gesto má ale status pozitivní vnitropolitický rozměr v kontextu ruské agrese vůči oběma východoevropským zemím.⁵⁴

Pozice České republiky

Východní partnerství představuje od roku 2009, kdy se česká diplomacie podílela na jeho **spuštění v Praze**, oficiální dlouhodobou prioritu české zahraniční politiky.⁵⁵ V posledních několika letech nicméně můžeme pozorovat útlum aktivit a ústup české diplomacie z této její tradiční domény, navzdory oficiální rétorice o podpoře VP.⁵⁶

Převážná část české politické garnitury nejeví o téma VP zájem, což se v minulosti ukázalo například při ratifikaci asociační dohody s Ukrajinou v roce 2015, která byla několikrát odsunuta, a ČR byla nakonec mezi posledními členskými státy EU, které smlouvu přijaly.⁵⁷ Stejně tak můžeme nezájem nejvyšších politických činitelů o region Východního partnerství ilustrovat minimem kontaktů na nejvyšší úrovni a bilaterálních návštěv. ČR na tomto poli zásadním způsobem ztrácí viditelnost a postupně se dostává do vleku událostí, které bez širší politické podpory nedokáže ovlivňovat.

Navzdory pokračující agresi Ruské federace vůči jejím sousedům a ideálnímu (nekonfliktnímu) postavení České republiky v regionu východní Evropy (např. neexistence společné hranice a problémů z toho vyplývajících, minimální historická zátěž vztahů či hustá síť zastupitelských úřadů v regionu),⁵⁸ **ČR nedokázala významněji posílit své postavení** ve východní Evropě a aktivněji se zasadit o prosazení stability a bezpečnosti v regionu. Stejně tak ČR v ekonomické rovině efektivně nenaplnila nové možnosti nabídnuté asociačními dohodami s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii a namísto toho se dodnes soustředí převážně na problematický obchod a kontakty s Ruskou federací.⁵⁹ Tradiční politika „Russia First“ tedy mezi některými českými politiky v čele s prezidentem Zemanem nadále přetrvává. Přestože obchod mezi EU a asociovanými zeměmi díky dohodám o volném obchodu (DCFTA) roste⁶⁰ a v ruském případě je to přesně naopak,⁶¹ většina české

⁵⁴ „Ukraine's Petro Poroshenko 'will hold referendum' on Nato membership“, The Telegraph, 2. 2. 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/02/ukraines-petro-poroshenko-will-hold-referendum-nato-membership/>.

⁵⁵ Východní partnerství, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vychodni_partnerstvi/index.html.

⁵⁶ „Jak dál? Otázky a odpovědi k české zahraniční politice vůči východní Evropě“, Pavel Havlíček a Lyudmyla Tsyachna, 2. 12. 2016, http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/12/AMO_Jak-dal_Otazky-a-odpovedi-k-ceske-zahranicni-politice-vuci-vychodni-evrope.pdf.

⁵⁷ „Sněmovna schválila asociační dohodu mezi EU a Ukrajinou. Padala ostrá slova“, Lidovky.cz, 18. 9. 2015, http://www.lidovky.cz/snemovna-schvalila-asociacni-dohodu-mezi-eu-a-ukrajinoupadala-ostra-slova-1uf-/zpravy-domov.aspx?c=A150918_091246_ln_domov_mct.

⁵⁸ „Jak dál? Otázky a odpovědi k české zahraniční politice vůči východní Evropě“, Pavel Havlíček a Lyudmyla Tsyachna, 2. 12. 2016, http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/12/AMO_Jak-dal_Otazky-a-odpovedi-k-ceske-zahranicni-politice-vuci-vychodni-evrope.pdf.

⁵⁹ „Česko-ruské vztahy: Čas na změnu“, Alžběta Chmelařová, AMO, 21. 11. 2017, http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2017/11/AMO_Cesko-ruske-vztahy-cas-na-zmenu2-1.pdf.

⁶⁰ Jen v ukrajinském případě narostl vývoz do EU v roce 2017 o 35,4 % a vzájemný obchod se vrátil na úroveň před rokem 2014. „The EU and Ukraine: Taking a Breath“, Carnegie Europe, 27. 2. 2018, <http://carnegieendowment.org/2018/02/27/eu-and-ukraine-taking-breath-pub-75648>.

⁶¹ „Výroční zpráva 2016“, ČEB, https://www.ceb.cz/_sys_/FileStorage/download/2/1943/vz_cz_16_fin_last_zverejneni.pdf.



státní podpory se nadále koncentruje v investicích a obchodu s Ruskou federací (CzechTrade, 32 % ČEB⁶² a 30 % EGAP⁶³ v roce 2016).⁶⁴

Přes deklarovanou podporu politiky VP před bruselským summitem v listopadu 2017 česká diplomacie – na rozdíl od té polské a švédské⁶⁵ – veskrze rezignovala na veřejnou obhajobu relevance východní politiky EU a nepřišla s žádnými novými prvky, kterými by se mohly vztahy mezi východoevropskými partnery a EU dále rozvíjet. ČR tak nenavázala na ambiciózní iniciativu Evropského parlamentu prosazujícího vizi Východního partnerství Plus,⁶⁶ které by pozdvihlo vztahy mezi třemi asociovanými zeměmi a EU na novou úroveň. Kromě současného nedostatečného zájmu ČR o VP je největším problémem české diplomacie chybějící vize rozvoje této evropské politiky v následujících letech. Konformita a nedostatek nápadů, kam vztahy s východními partnery před příštím summitem za dva roky posunout, přitom zpochybňují postoj ČR vůči této oficiální prioritě české zahraniční politiky.

S výše uvedeným samozřejmě souvisí i druhá část problému, tedy obhajoba euroatlantické orientace zainteresovaných zemí Východního partnerství, především Ukrajiny, Gruzie a v menší míře také Moldavska. V současné chvíli se nezdá, že by ČR nebo Slovensko dokázaly bilaterální spory mezi Maďarskem a Ukrajinou nějakým způsobem řešit a přispět tak k urovnání rozporů či alespoň zvýšit svou vlastní aktivitu ve východním sousedství, jakkoli by ze zlepšení vztahů mohly profitovat nejen v očích Ukrajinců, ale také dalších spojenců v čele se Spojenými státy. ČR tedy prozatím nedokázala efektivně využít současné situace k posílení své role obhájce euroatlantického směřování asociovaných zemí a bližší integrace s EU a NATO. I přes poskytování technické pomoci s transformací prostřednictvím programu MZV TRANS⁶⁷, podporu lidských práv a demokracie a zahrnutí do programů rozvojové spolupráce a humanitární pomoci v regionu zůstává politická podpora všem třem asociovaným státům na relativně nízké úrovni.⁶⁸

Konkrétně se Česká republika ve východní Evropě angažuje prostřednictvím výše zmíněných nástrojů zahraniční politiky. Prioritními cílovými zeměmi programu TRANS jsou ve východním sousedství Bělorusko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina. Na Ukrajině se ČR – avšak s velmi omezenými finančními prostředky činícími méně než 5 mil. Kč v roce 2017⁶⁹ – angažuje také v rámci

⁶² Podíl cílových zemí vývozu dle objemu nových smluv ČEB uzavřených v roce 2016: Rusko 40,88 %, Spojené státy americké 38,03 %, Kostarika 3,01 %, Indie 2,61 %, Pákistán 2,08 %, Finsko 1,60 %, Francie 1,60 %, Turecko 1,60 %, Kanada 1,55 %, Slovensko 1,21 %, Kazachstán 1,15 %, Gruzie 1,07 %, Německo 0,82 %, Kuba 0,70 %, Rwanda 0,53 %, Nizozemsko 0,51 %, Mexiko 0,48 %, Egypt 0,21 %, Itálie 0,20 %, Bahrajn 0,12 %, Katar 0,02 %, Chile 0,02 %. Ibid.

⁶³ EGAP loni prodělala 5,45 miliardy korun, O pojištění, 03. 05. 2016,

<http://www.opojisteni.cz/pojistovny-a-zajistovny/egap-loni-prodelala-5-45-miliardy-korun>.

⁶⁴ Teritoriální informace – země, Businessinfo.cz, <http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchodu/teritorialni-informace-zeme.html>.

⁶⁵ „EU's eastern partnership needs revival“, Margot Wallstroem and Witold Waszczykowski, euroobserver.com, 14. 11. 2017, <https://euobserver.com/opinion/139856>.

⁶⁶ „European Parliament recommendation of 15 November 2017 to the Council, the Commission and the EEAS on the Eastern Partnership, in the run-up to the November 2017 Summit“, European Parliament, 15. 11. 2018, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0440+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁶⁷ Koncepce transformační politiky a popis Programu transformační spolupráce (TRANS), Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 25. 8. 2014, https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/koncepce_transformacni_spoluprace.html.

⁶⁸ „Jak dál? Otázky a odpovědi k české zahraniční politice vůči východní Evropě“, Pavel Havlíček a Lyudmyla Tysyachna, 2. 12. 2016, http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/12/AMO_Jak_dal_Otazky-a-odpovedi-k-ceske-zahranicni-politice-vuci-vychodni-evrope.pdf.

⁶⁹ „Humanitární pomoc ČR v průběhu roku 2017“, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 21. 12. 2017,



humanitární pomoci v souvislosti s anexí Krymu a konfliktem na východě Ukrajiny. Nová Strategie zahraniční rozvojové spolupráce pro roky 2018-30 potvrdila Gruzii a Moldavsko mezi prioritními zeměmi a Ukrajinu mezi zeměmi specifickými. V roce 2014 schválila česká vláda usnesení č. 167 o poskytnutí pomoci Ukrajině ve výši 50 mil. Kč,^{70 71} které bylo v roce 2017 prodlouženo na roky 2017 a 2018. Od roku 2014 se ČR na Ukrajině zapojuje také v rámci programu MEDEVAC.

Jakkoli se tento výčet může zdát poměrně rozsáhlý, jedná se o jak finančně, tak personálně poměrně omezené zapojení, které neodpovídá možnostem členského státu EU střední velikosti ani deklarované prioritě Východního partnerství v české zahraniční politice. Pro srovnání například několikanásobně menší pobaltské státy působí v evropské zahraniční politice daleko srozumitelněji, přicházejí s novými vizemi rozvoje VP – jako je například evropský investiční fond pro asociované země navržený⁷² a aktivně obhajovaný v evropských hlavních městech Litvou⁷³ – a jsou tak i přes svou omezenou kapacitu vnímány jako přesvědčivější obhájci dalšího euroatlantického směřování svých východoevropských spojenců.

https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc/humanitarni_pomoc_cr_v_prubehu_roku_2017.html

⁷⁰ Usnesení Vlády České republiky ze dne 12. března 2014 č. 167, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9HBBZIX>.

⁷¹ Podle Souhrnných teritoriálních informací Ukrajina dosáhla celková výše české pomoci Ukrajině na základě bilaterální spolupráce institucí a mezinárodních projektů výše 180 milionů Kč, [http://publiccontent.sinpro.cz/PublicFiles/2017/07/17/Nahled%20STI%20\(PDF\)%20Ukrajina%20-%20Souhrna%20teritorialni%20informace%20-%202017.142110247.pdf](http://publiccontent.sinpro.cz/PublicFiles/2017/07/17/Nahled%20STI%20(PDF)%20Ukrajina%20-%20Souhrna%20teritorialni%20informace%20-%202017.142110247.pdf).


⁷² „Lithuanian politicians present Marshall Plan for Ukraine“, Kyiv Post, 6. 11. 2017, <http://www.worldaffairsjournal.org/content/lithuanian-politicians-present-marshall-plan-ukraine>.

⁷³ „A European Marshall Plan for Ukraine“, Centre for European Policy Studies, 11. 10. 2017, <https://www.ceps.eu/events/lithuanian-proposal-european-plan-ukraine>.




Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.

 +420 224 813 460

 www.amo.cz

 info@amo.cz

 Žitná 608/27, 110 00 Praha 1

 www.facebook.com/AMO.cz

 www.twitter.com/amo_cz

 www.linkedin.com/company/amocz

 www.youtube.com/AMOcz

Vít Dostál

Vít Dostál je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, středoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a vnitřní politiku..

 vit.dostal@amo.cz

 [@VitDostal](https://twitter.com/VitDostal)

Pavel Havlíček

Pavel Havlíček je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na východní Evropu, zejména Ukrajinu a Rusko.

 pavel.havlicek@amo.cz

 [@Pavel_Havlicek_](https://twitter.com/@Pavel_Havlicek_)

Tomáš Jungwirth

Tomáš Jungwirth je analytikem Výzkumného centra AMO, zabývá se státy jihovýchodní Evropy a tématy souvisejícími s uprchlictvím.

 tomas.jungwirth@amo.cz

 [@tomasjungwirth](https://twitter.com/@tomasjungwirth)

Text vznikl jako podkladový dokument pro jednání kulatého stolu Národního konventu o EU dne 27. dubna 2018.