



# NÁRODNÍ KONVENT

## Integrace Ukrajiny do EU

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU konaného  
dne 26. října 2022

Doporučení vypracovala Jana Juzová



## Úvod do problematiky

Udělení kandidátského statusu Ukrajině a Moldavsku v červnu tohoto roku otevřelo novou kapitolu ve vztazích mezi EU a jejími východními sousedy. Z pohledu východoevropských zemí se jednalo o přelomový krok – poprvé jim byla otevřena perspektiva budoucího členství v Evropské unii a zároveň byly ujištěny o tom, že s nimi EU počítá a bude jim solidním partnerem i po skončení probíhající války. Toto rozhodnutí unijních lídrů zároveň poskytlo nový impuls pro proces rozšiřování EU, který v posledním desetiletí značně stagnoval. Udělením kandidátského statusu se však teprve otvírá velmi dlouhá a náročná cesta integrace země do EU, která bude vyžadovat nejen velké odhodlání a vytrvalost na straně Ukrajiny, ale i zodpovězení řady velmi složitých otázek uvnitř EU.

V procesu integrace Ukrajiny do EU je nutným prvním krokem úspěšná rekonstrukce země, aktuálně zničené válkou. Z tohoto hlediska je důležité uvažovat jak o okamžité pomoci Ukrajině ve stále probíhajícím konfliktu a obnově základní infrastruktury nutné pro překonání nadcházející zimy, tak o komplexní robustní poválečné obnově. Je v zájmu Evropské unie i dalších podobně smýšlejících mezinárodních donorů usilovat o to, aby rekonstrukce probíhala v souladu s evropskými standardy i dlouhodobými trendy a postupně přibližovala Ukrajinu k EU a usnadnila její budoucí integraci.

Pro Ukrajinu je však důležité, aby její integrace do Evropské unie započala co nejdříve a probíhala souběžně s procesem poválečné obnovy. Z tohoto hlediska je nyní velmi relevantní probíhající diskuze o možnostech postupné a zrychlené integrace kandidátských zemí do EU, kterou umožňuje nová metodologie rozšiřování EU představená Evropskou komisí na jaře 2020. Česká republika během svého předsednictví v EU usiluje o dosažení pokroku v této otázce a byly uskutečněny některé první kroky směrem k hlubší spolupráci. Otázkou však zůstává, zda tato politická vůle bude v EU přítomna i po konci českého předsednictví a jak dosáhnout v krátkodobém horizontu konkrétnějších výsledků.

K otázce budoucnosti rozšiřování EU se váže také problematika potřebné vnitřní reformy Evropské unie v její stávající podobě a při přípravě na rozrůstání se o nové členy. Diskuze o nutnosti reformy EU probíhá již několik let, aktuálně se však otvírá určitý prostor pro její konkrétní podobu v souvislosti se závěry Konference o budoucnosti Evropy, které doporučují mimo jiné i zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v hlasováních Rady EU v otázkách Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Zároveň experti opakovaně upozorňují na to, že zásadním faktorem ve stagnaci procesu rozšiřování EU v posledních letech je právě požadavek jednomyslnosti ve všech dílčích fázích přístupového procesu. Otázka rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou je však velmi citlivá zvláště pro menší členské státy a shody mezi všemi zeměmi bude velmi obtížné dosáhnout. Přesto je pozitivním znakem, že se tato náročná diskuze otvírá a bude úkolem České republiky i dalších zemí předsedajících EU v příštích letech usilovat o sblížení pozic členských států.

## Rámec kulatého stolu

Ve středu 26. října 2022 se uskutečnil kulatý stůl Národního konventu o EU na téma „Integrace Ukrajiny do EU.“ Kulatý stůl organizoval Úřad vlády ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM. Debaty se zúčastnili zástupci státní správy, zejména Ministerstva

zahraničních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu, sociálních partnerů, neziskových organizací a akademické sféry.

Kulatému stolu byly předloženy tři základní otázky:

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

Ačkoli se Ukrajina připravuje na budoucí integraci do EU již od roku 2014 a započala práci na požadovaných reformách, má před sebou i tak ještě velmi dlouhou cestu. Již před válkou se země stále potýkala s vážnými nedostatky v oblasti fungování demokratických institucí a vlády práva, rozsáhlou korupcí a problémy v oblasti ochrany menšin. Nevyhnutelná rekonstrukce země, která by měla být propojena s reformní cestou Ukrajiny potřebnou pro členství v EU, však bude ještě náročnější a od ukrajinské vlády a zákonodárců bude vyžadováno velké odhodlání a úsilí reformy efektivně implementovat. Evropská komise naznačila svůj záměr vytvořit rekonstrukční platformu a finanční nástroj ve svém květnovém sdělení, na které by měla do konce roku navázat konkrétnějším návrhem v návaznosti na mezinárodní konferenci 25. října v Berlíně. Jaké nástroje může EU využít k poválečné rekonstrukci Ukrajiny? Jak by měli být do rekonstrukce zapojeni další mezinárodní aktéři a partneři včetně mezinárodních finančních institucí? Může ČR vlastními iniciativami na národní úrovni podpořit ekonomickou obnovu země po válce a její připravenost na integraci s EU? Jak může ČR pomoci Ukrajině v reformním procesu nutném pro její integraci do EU? Jaká by měla být role soukromého sektoru (zejména českého) v rekonstrukčních snahách?

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

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

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

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

Podkladem pro debatu v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál týkající se možnosti poválečné obnovy a integrace Ukrajiny do EU, který vypracovala seniorní výzkumná pracovnice Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM Jana Juzová, a tři diskuzní stanoviska. První stanovisko předložilo Ministerstvo zahraničních věcí ČR, druhé Asociace pro mezinárodní otázky a třetí Masarykova univerzita.

Setkání Národního konventu zahájil ředitel Odboru koordinace evropských politik na Úřadu vlády ČR **Ondřej Matoušek**, který na začátek zdůraznil, že diskuze o integraci Ukrajiny do EU se odehrává v kontextu totální války na Ukrajině, a proto je s ní neoddělitelně spojena otázka rekonstrukce země. Poukázal také na to, že se úspěšně daří udržovat jednotu uvnitř EU ohledně podpory Ukrajiny. Přesto však podle něj nebylo udělení kandidátského statusu Ukrajině samozřejmostí a další kroky směrem k její integraci rovněž nebudou jednoduché. Zabývat se podle něj budeme muset jak otázkou postupné integrace Ukrajiny do EU, zejména v otázce vnitřního trhu, tak vést na úrovni EU vážnou diskuzi o perspektivě budoucího rozšiřování EU. Klíčové také bude to, aby pomoc Ukrajině a její integrace do EU zůstala vysoko na agendě unijních lídrů i po skončení českého předsednictví v Radě EU.

Následně si převzala slovo prezentující **Jana Juzová**, která představila hlavní body podkladového dokumentu. V otázce rekonstrukce Ukrajiny zdůraznila potřebu efektivní koordinace podpory ze strany mezinárodních donorů a zajištění toho, aby rekonstrukce přispívala ke sbližování Ukrajiny s EU a unijními dlouhodobými cíli, a možnosti zapojení České republiky. Dále upozornila na systémové překážky, které mohou negativně ovlivnit schopnost Ukrajiny efektivně využívat nabídnuté prostředky k její rekonstrukci, včetně přetrvávající rozsáhlé korupce v zemi. Zdůraznila potřebu spolupráce s občanskou společností na Ukrajině i v EU při monitoringu a evaluaci rekonstrukčních projektů. Právě podpora občanské společnosti a otázka demokratizace a posilování vlády práva jsou oblasti, kde ČR může přispět svými zkušenostmi. V otázce možností hlubší ekonomické a politické integrace Ukrajiny do EU doporučila především aktualizaci Asociační dohody a DCFTA s Ukrajinou a využití možností postupné politické, ekonomické a institucionální integrace do EU načrtnutých v nové metodologii pro proces rozšiřování z roku 2020. Zmínila také možnosti zapojení Ukrajiny do některých iniciativ regionální spolupráce ve střední Evropě, které mohou napomoci rekonstrukčnímu procesu i postupné integraci do Unie. V otázce dilematu mezi rozšiřováním a interní reformou EU upozornila na potřebu zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v nových oblastech, jak z hlediska efektivního fungování EU zejména ve Společné zahraniční a bezpečnostní politice, tak v rámci jednotlivých fází přístupového procesu. Zdůraznila však také to, že příležitost pro nastolení této diskuze v EU se otevřela v souvislosti se závěry Konference o budoucnosti Evropy a české předsednictví v EU by jí mělo naplno využít.

Následně své stanovisko prezentoval za Ministerstvo zahraničních věcí náměstek **Jaroslav Kurfürst**, který označil aktuální situaci za novou éru vztahů EU s východní Evropou. Upozornil, že zatímco vedeme diskuzi o poválečné rekonstrukci, Ukrajina má okamžité potřeby, na které musíme reagovat už nyní, a momentálně chybí mechanismy na zajištění této nutné podpory v příštím roce. Zároveň je podle něj však nutné také mít jasný plán a prostředky na rozsáhlou rekonstrukci země ve chvíli, kdy válka skončí. V této otázce zmínil především zapojení EU v rámci zamýšlené platformy pro rekonstrukci Ukrajiny skrze nástroj EU pod názvem „Rebuild Ukraine“ a příležitost zapojení pro české aktéry skrze Program humanitární, stabilizační, rekonstrukční a hospodářské asistence Ukrajině v letech 2023-2025 již schválený českou vládou. Ohledně integrace Ukrajiny do EU uvedl model postupné integrace jako možnost, jak

otevřít dveře kandidátským státům v této počáteční fázi diskuze o reformě EU, která je velmi citlivá a potřebuje více času, než se vyvine v konkrétní kroky.

Druhé stanovisko, za Asociaci pro mezinárodní otázky, prezentoval analytik **Pavel Havlíček**. V otázce okamžité pomoci Ukrajině upozornil na to, že EU zatím postupuje příliš pomalu v uvolňování prostředků ale i poskytování vojenské pomoci. Potenciál pro zapojení ČR do rekonstrukčního procesu vidí i v oblasti zelené a digitální tranzice, kde ČR může sdílet své know-how. Válka na Ukrajině podle něj přinesla možný restart pro politiku rozšiřování EU, zároveň je však nutné vést diskuzi o tom, jak ve vztahu k východní Evropě dále efektivně využít nástroje poskytované Východním partnerstvím. V otázce přístupu k našim partnerům v sousedních regionech bychom se měli podle něj poučit z minulých chyb ve vztahu EU k západnímu Balkánu a neopakovat je. Nakonec také zdůraznil potřebu konzistentní komunikace vůči občanům, jak v EU, tak uvnitř ČR, o tom, proč je pro nás důležité se válce na Ukrajině i procesu rozšiřování intenzivně věnovat.

Třetí stanovisko, za Masarykovu univerzitu, prezentovala odborná asistentka Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií **Petra Kuchyňková**, která na začátek představila komplexní důsledky možného členství Ukrajiny v EU, zejména otázku přerozdělení financí z unijního rozpočtu a přesun některých zemí, včetně ČR, mezi čisté plátce, posun politického těžiště uvnitř EU směrem na východ a posílení tendencí k diferenciované integraci v EU. Zároveň také zdůraznila potřebu vysvětlovat tyto dopady i benefity rozšíření EU občanům, abychom předešli obavám a zajistili veřejnou podporu. V otázce postupné integrace zmínila možnost udělení pozorovatelského statusu v Radě EU a hlubší integrace v rámci různých agentur EU. Zároveň je podle ní důležité pokročit s ekonomickou integrací a navýšit investice států EU na Ukrajině, a to skrze maximální otevření unijního trhu pro zboží z východní Evropy, daňové úlevy pro firmy investující na Ukrajině a další motivační pobídky. V otázce rekonstrukce zdůraznila potřebu propojování infrastruktury Ukrajiny s EU. ČR by podle ní měla usilovat o aktivní zapojení do plánu obnovy, a to skrze celé spektrum aktérů, vč. soukromého sektoru. Ve svých snahách by podle ní ČR měla více spolupracovat kromě našich obvyklých partnerů i s dalšími aktéry v EU, kteří mají zkušenosti s působením v zemích západního Balkánu a východní Evropy.

V následné diskuzi vystoupili odborníci ze státní správy, výzkumných institucí i představitelé sociálních partnerů, jmenovitě **Vladimír Špidla** (Masarykova demokratická akademie), **Dan Jiránek** (Svaz měst a obcí ČR), **Jitka Savin** (Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR) a **Jana Brázdová** (Ministerstvo zahraničních věcí ČR).

## Navrhovaná doporučení

---

V diskuzi se účastníci zabývali především možnostmi zapojení českých aktérů v procesu rekonstrukce Ukrajiny, zdůraznili důležitost podpory také **sociální infrastruktury a sociálního dialogu** skrze celou řadu ukrajinských aktérů. V otázce **postupné integrace do EU** účastníci zmínili kroky, které byly učiněny v rámci českého předsednictví v Radě EU a důležitost zachování těchto snah i po jeho konci. Spolupráci členských států střední a východní Evropy

s Ukrajinou skrze existující **formáty regionální spolupráce** by dle účastníků mohla podpořit integraci země do EU a ČR by měla tyto formy zapojení podporovat.

V diskusi také silně rezonovala **problematika české pozice ve vztahu k vnitřní reformě EU** a zavedení hlasování kvalifikovanou většinou v nových oblastech, zejména Společné zahraniční a bezpečnostní politice. Zároveň účastníci ocenili dosavadní podporu Ukrajině ze strany České republiky i to, že ČR během svého předsednictví v EU proaktivně otevírá diskusi **o perspektivě budoucího rozšiřování EU**.

Z prezentovaných stanovisek a následné diskuze vyplynula tato doporučení:

#### **Doporučení Národního konventu o EU:**

- 1.** Česká republika by měla usilovat o to, aby Evropská unie včasné a odpovědně **plnila své finanční sliby vůči Ukrajině**, zejména v otázce makrofinanční pomoci, jejíž poskytování by mělo pokračovat i v průběhu roku 2023. ČR by dále měla usilovat o co nejaktivnější a nejširší **zapojení českých aktérů**, vč. soukromého sektoru, do unijních i národních nástrojů k podpoře rekonstrukce Ukrajiny a využívat svých transformačních zkušeností. Zároveň by v procesu poválečné rekonstrukce neměla být opomíjena **sociální dimenze obnovy**, která představuje důležitý prvek v předcházení budoucím sociálním konfliktům.
- 2.** Je v zájmu Evropské unie již v této fázi **postupně zapojovat Ukrajinu do unijních politik** a institucí. ČR by měla nadále podporovat postupnou integraci kandidátských zemí a pomáhat budovat konsensus v této otázce uvnitř EU.
- 3.** Pro úspěšnou integraci Ukrajiny i dalších zemí do EU bude klíčové **posílit strategickou komunikaci**. Pozitiva vyplývající z integrace Ukrajiny do EU musí být konzistentně a srozumitelně komunikována jak vůči členským státům EU, tak vůči občanům.
- 4.** Pro ČR bude důležité definovat vlastní **pozici k otázce reformy EU jako podmínky** některých členských států **pro její další rozšíření**. Měla by tak nadále pokračovat inkluzivní vnitrostátní diskuze o pozici České republiky k otázce vnitřní reformy EU.

*Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.*

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách [www.narodnikonvent.cz](http://www.narodnikonvent.cz) Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).