

**POLICY PAPER**

**ČESKÁ REPUBLIKA A RUSKO:  
JAK DÁL PO ROZŠÍŘENÍ EU?**

**Petr Kratochvíl**

Květen 2005

**Ústav mezinárodních vztahů  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

## Česká republika a Rusko: Jak dál po rozšíření EU?<sup>1</sup>

*Petr Kratochvíl*

Rok 2004 byl pro Českou republiku (ČR) v mnoha ohledech přelomový, přičemž zásadní změnou byl český vstup do Evropské unie. Ve zcela odlišném prostředí EU si Česká republika postupně stanovuje priority, na něž se zaměří její zahraniční politika. Často zmiňovanou prioritou je přitom Ruská federace. Avšak přestože se přednostní orientace české zahraniční politiky na Rusko opakovaně objevovala v projevech nejvyšších českých představitelů, praktická náplň naší politiky vůči Rusku se vytváří jenom velmi pomalu. To souvisí jednak s rychle se měnící situací v Rusku a jednak s konfrontací české zahraniční politiky s postojem evropských institucí i jednotlivých členských států.

ČR si ale váhání nemůže dovolit: Nové členské země jako například Polsko nebo Litva se v unijní politice vůči Rusku angažovaly od okamžiku vstupu do EU a jsou dnes všeobecně vnímány jako spolutvůrci postojů EU vůči Rusku i celému Společenství nezávislých států. V případě ČR tomu tak přes snahu českého ministerstva zahraničí dosud není a naši zemi nevnímá jako významného aktéra ani ruská diplomacie. Aktivizace české zahraniční politiky vůči Rusku by zároveň byla vhodným gestem v souvislosti s možnou návštěvou prezidenta Putina v ČR.

ČR však může ze své dosavadní malé vyprofilovanosti ve vztahu k Rusku paradoxně i získat. Vztahy Ruska s Evropskou unií jsou napjaté a nové členské země většinou zvolili také poměrně ostrý tón. Zároveň se v posledních měsících zvyšuje asertivita Putinovy administrativy, a to jak v Rusku samotném, tak i ve vztahu k zahraničí. Naše země, která je v tomto sporu vnímána jako víceméně neutrální aktér, proto může sehrát významnou prostředkující roli.

Tento text má čtyři základní části: Přehled institucionálních a smluvních vazeb mezi EU a Ruskem, stručný seznam základních problémů, doporučení pro EU jako celek a specifická doporučení pro ČR.

---

<sup>1</sup> Tento text byl vytvořen v rámci projektu grantové agentury VŠE Rusko a střední Evropa: nové pohledy na vzájemné vztahy a projektu The EU-Russian Relationship after the Enlargement: Prospects for Progress. Projekt byl laskavě podpořen nadací Friedrich-Ebert-Stiftung. Autor v rámci projektu téma konzultoval s celou řadou představitelů institucí EU, přičemž by chtěl poděkovat zejména Michaelu Millerovi a Axelu Walldenovi z Evropské komise, Carlu Hallergardovi z Rady EU a Dagu Souranderovi z Evropského parlamentu. Nemenší dík patří i představitelům mise Ruské federace u ES, především Chargé d'Affaires panu Michailu Petrakovovi.

### Institucionální a smluvní základna

Co vztahu EU-Rusko rozhodně nechybí, je bohatá institucionální základna. Dvakrát ročně se koná summit na nejvyšší úrovni, na ministerské úrovni existuje tzv. Stálá rada partnerství a celá řada výborů a podvýborů. Avšak jakkoli je institucionální struktura hustá, trvale se nedaří hromadící se problémy řešit jinde než na nejvyšší úrovni. To je dáno jak přetrvávající nejednotou postoje EU, tak i přísně hierarchickou strukturou ruské diplomacie.

Typická reakce EU na vynořivší se problémy, tj. ustavení komise či výboru, který se problémem bude zabývat, se tak ve vztahu k Rusku bohužel mívá účinkem. To souvisí také s ruským přístupem k vyjednávání: Ruské ministerstvo zahraničí prezentuje při jednání zcela nekompromisně svůj plán A, ale pokud ten je odmítnut, nemá k dispozici žádný plán B, což pochopitelně způsobuje hlubokou frustraci na obou stranách.

Stejně jako v institucionální oblasti existuje již celá řada základních dokumentů, které upravují vzájemné vztahy. Jde především o Dohodu o partnerství a spolupráci (Partnership and Cooperation Agreement) z roku 1994, která vstoupila v platnost v roce 1997, a dříve i o Společnou strategii EU vůči Rusku (EU Common Strategy on Russia), která byla přijata roku 1999. Zatímco Dohoda o partnerství a spolupráci byla velmi obsáhlým dokumentem, který se zaměřoval na konkrétní otázky technického a ekonomického charakteru, představovala Společná strategie co do obecnosti a nicneřikajících floskulí její protipól.

Její vágnost souvisela především s tím, že Společná strategie vůči Rusku byla první společnou strategií EU. Její obecnost byla navíc ovlivněna přáním části členských zemí unie (např. Německa), aby se při konkrétním provádění strategie co nejvíce mohlo využívat hlasování kvalifikovanou většinou. Ač větší používání kvalifikované většiny v této oblasti zůstalo pouze zbožným přáním, neurčitost strategie se už stala její trvalou charakteristikou. Špatně fungující a jednostranně vytvořená Společná strategie byla ale v roce 2003 nahrazena konceptem čtyř společných prostorů (společný ekonomický prostor, dva prostory věnované bezpečnosti a jeden vzdělání a výzkumu), jejichž leitmotivem má být vzájemně výhodná aproximace práva obou partnerů.

Odrzem Společné strategie se na ruské straně stala tzv. Střednědobá strategie pro rozvoj vztahů mezi EU a RF na léta 2000-2010, která trpí zase jinými nedostatky. Především je natolik obsáhlá, že fakticky jakýkoliv krok ruského vedení ve vztahu k Evropské unii lze vykládat jako její naplňování.

### Nejdůležitější problémy EU ve vztahu k Rusku

#### 1. Neschopnost EU a jejích členských zemí držet se jasných priorit

Evropská unie dosud nedokázala jasně formulovat své priority ve vztahu k Rusku: Některé dokumenty jsou výrazně technického rázu (např. Dohoda o partnerství a spolupráci), jiné naopak vágně hovoří o společných hodnotách, aniž by je prakticky ukotvily (např. Společná strategie EU vůči Rusku). Koherence Unie je navíc ohrožena opakovanými pokusy některých členských zemí dohodnuté pozice obcházet: Tyto země pak pěstují s Ruskem dobré vztahy na úkor EU a kritiku poměrů v Rusku nechávají na jejích institucích. Typickým příkladem byl římský summit EU-Rusko, kde se italský premiér zcela otevřeně postavil proti pozicím Unie.

#### 2. Odlišnost jazyků, jimiž EU a Rusko hovoří

EU je aktér zvyklý na kompromisně vyjednaná řešení multilaterálního rázu a předpokládá podobné pojetí mezinárodních vztahů i u svých partnerů. Rusko je však klasický moderní stát, pro nějž jsou základními hodnotami suverenita a prosazování úzce vymezených národních zájmů. I Evropskou unií proto ruská diplomacie vnímá jako mezinárodní organizaci, sdružující zcela suverénní národní státy a dobrovolné předávání suverenity na nadnárodní instituce je pro ni nepochopitelná. V důsledku toho je i důraz Unie na společné hodnoty interpretován čistě jako nástroj spolupráce s Ruskem, a nikoliv skutečný motiv jednání EU. Oba partneři se při jednáních proto často mijejí a dosud mezi nimi přetrvává značná nedůvěra.

#### 3. Neadekvátnost programů a aktivit EU

Nejednoznačnost vztahu EU k Rusku se odráží i v roztržitém a minimalistickém pojetí jejích aktivit vůči této zemi. Typickým příkladem byla tzv. Severní dimenze, která byla jak samotnou Unii, tak i koneckonců Ruskem samotným vnímána především jako finská aktivita. Rusko se navíc obávalo, že Severní dimenze směřuje k „rozštěpení“ Ruska na část kolem Petrohradu a vlivu Severní dimenze nevystavený zbytek země. Stejným způsobem Moskva ostatně reaguje i na snahu o přímé vazby EU na Kaliningradskou oblast.

Hlavní program zaměřený na Rusko TACIS se pro změnu nesl ve zcela minimalistickém duchu: Ač měl původně sloužit k podpoře strukturálních reforem v Rusku, naprostá většina jeho prostředků sloužila spíše k odstraňování „měkkých“ bezpečnostních hrozeb jako ilegální migrace, mezinárodní zločin, apod. Ani do budoucna se přitom nepočítá s nárůstem finančních prostředků pro Rusko, ale naopak s jejich razantním snížením.

#### 4. Podceňování druhého partnera

Dalším limitujícím faktorem ve vzájemných vztazích EU a Ruska je značná asymetrie v partnerství, které vede k podceňování Ruska Unii a Unie Ruskem. Zatímco pro Rusko je z ekonomického hlediska rozšířená EU jednoznačně největším trhem, opačně toto tvrzení neplatí: Rusko se mezi obchodními partnery EU pohybuje až kolem pátého místa (za USA, Švýcarskem, Čínou a Japonskem). Ačkoliv má Rusko ve vztahu k EU značný obchodní přebytek, je struktura ruských vývozů krajně nevýhodná – naprostou většinu tvoří suroviny, zejména ropa a zemní plyn. Přesně opačná asymetrie ovšem dlouho existovala v bezpečnostní politice. EU nebyla v Rusku vnímána jako koherentní partner a dodnes jsou upřednostňovány bilaterální vztahy s členskými zeměmi.

Na obchodní aktivity zaměřená činnost Unie tak nepovažuje Rusko za klíčového hráče a naopak Rusko, cenící si své vojenské moci jako posledního atributu supervelmocenského postavení, považuje EU za vojenského trpaslíka. Praktickým důsledkem jsou obtíže při obhajobě toho, proč by se Unie měla problémovému Rusku i nadále věnovat. S tím souvisí i již zmíněný plánovaný pokles finančních zdrojů, které Rusko od Unie obdrží v dalším finančním období.

## Základní doporučení pro EU jako celek

### 1. Jednotný postup institucí EU a jejích členských zemí

Větší koordinace mezi zeměmi EU a jejich ústředními institucemi je zcela klíčovou proměnnou. V tomto případě jde především o velké členské země, které často unijní stanovisko obcházejí. Lepší koordinace zvýší jak věrohodnost Unie navenek, tak i její schopnost stanovit priority ve vztahu k Rusku a následně je prosazovat. Tam, kde byl postoj členských států jednotný a kde se země EU držely oficiálního postoje Evropské komise, zaznamenala EU podivuhodné úspěchy. Za všechny jmenujme alespoň rozšíření Dohody o partnerství a spolupráci na nové členské země, jemuž se Rusko dlouhou dobu vehementně bránilo.

### 2. Zásadovost v principiálních otázkách

Není sporu o tom, že pouze na hodnotách založená spolupráce mezi EU a Ruskem nemůže fungovat. To ostatně potvrdil i neúspěch Společné strategie. Avšak současné výzvy jak v Evropské komisi, tak i v akademických kruzích, aby se Unie vzdala svého důrazu na hodnoty a zaměřila se čistě pragmaticky na vzájemně výhodnou spolupráci nejsou fakticky uskutečnitelné. EU se bezpochyby nemůže vzdát svých základních hodnot, které se budou chtít nechtě promítat i do vztahu k Rusku.

Evropská unie by proto neměla v principiálních otázkách ustupovat, ovšem svou kritiku by měla vždy založit na takových argumentech, které jsou srozumitelné i pro Rusko. Proto pokud chce EU společně s Ruskem usilovat o – řekněme – vyřešení konfliktu v Podněsteří, musí brát ruské obavy ze ztráty vlivu (založené na představě o sférách mocenského vlivu) vážně, ale snažit se ruskou stranu přesvědčit, že situaci lze kompromisně vyřešit ke spokojenosti všech zainteresovaných aktérů.

S tím souvisí i skutečnost, že pokud bude EU upřednostňovat zájmy Ruska např. před zájmy dalších členů SNS, Rusko bude takové kroky interpretovat spíše jako projev slabosti než jako gesto dobré vůle. Stejně tak i mírnější kritika nedemokratických tendencí v Rusku je nástrojem, který dlouhodobě není pro vztah Ruska a EU přínosný; jeho důsledkem může naopak být zpomalení sbližování obou partnerů. Opět tedy platí, že je třeba brát v potaz přirozenou ruskou reakci, avšak současně není nutné ustupovat od hodnot, které jsou základem evropské integrace.

Ideální by v tomto případě bylo, kdyby se vždy dopředu podařilo nadefinovat oboustranně přijatelné normy, následně závazné pro oba aktéry, které by poté bylo možno aplikovat na postup Ruska i Evropské unie v konkrétních případech. To by ovšem předpokládalo, že Unie odstoupí od dosavadního principu, kdy právní sbližování probíhá pouze jednostranně.

### 3. Konkrétní projekty a přeshraniční spolupráce

K překonání hodnotového i názorového rozporu nepomohou ani tolik vágní projekty typu Společné strategie, ani od stolu vytvořené grandiózní plány na vybudování čtyř společných prostorů, pokud nebudou přímo odpovídat poptávce obyvatelstva na obou stranách hranice. Proto je třeba věnovat zvýšenou pozornost právě projektům, které budou mít konkrétní přínos pro konkrétní občany Unie a Ruska. Unie by se proto měla soustředit více například na projekty přeshraniční spolupráce. I v této oblasti je ale třeba mít na zřeteli ruské pojetí spolupráce, neboť Moskva je velmi citlivá na aktivity prováděné přímo na nižších úrovních bez schválení centrem.

Velká potenciál má např. spolupráce s Kaliningradskou oblastí, ale právě zde musí Unie postupovat velmi diplomaticky. Zapojení Ruska do projektů už ve fázi přípravy je

proto nutnou podmínkou pro jejich úspěch; tzv. Severní dimenze je příkladem projektu, který je mj. právě kvůli zanedbání předběžných konzultací s Ruskem považován za neúspěch. Unie by ale měla od Ruska vyžadovat stejný postup, jaké Rusko žádá od EU: Pokud mají být Unií brány speciální ohledy na Kaliningradskou oblast, musí i Rusko udělit oblasti speciální status anebo alespoň umožnit obyvatelům oblasti snadnější přístup do EU.

Financování by mělo být úzce vázáno na tyto konkrétní projekty. Podmiňování finanční pomoci pokrokem v široce definovaných oblastech se ukázalo jako neudržitelné a navíc vedlo k tomu, že ruské vedení vnímá partnerství spíše jako vztah učitele a žáka. Naopak vazba na konkrétní projekty by omezila přehnaná očekávání a umožnila operativně podporovat iniciativy zaměřené na lokální problémy a budování občanské společnosti.

### Specifická doporučení pro Českou republiku

#### 1. Zprostředkovatelská role pro ČR

Rozšíření EU na východ je sice velkým přínosem z hlediska znalostí EU o Rusku, avšak velmi kritický postoj nových zemí k Rusku mnohdy dále zvyšuje názorové rozpětí uvnitř EU. Avšak země jako Finsko nebo Česká republika, které disponují hlubokými znalostmi o Rusku, ale zároveň nejsou ruskou diplomacií vnímány jako země Rusku nepřátelské (na rozdíl od tří zemí Pobaltí a někdy i Polska), mohou hrát roli zprostředkovatele a výrazně tak ovlivnit hledání oboustranně přijatelného řešení. Rusko přitom bude mít o prohloubení spolupráce nepochybně větší zájem než před rozšířením, jelikož díky němu důležitost Unie pro Rusko z ekonomického i politického hlediska prudce narostla.

#### 2. Podpora jednotného přístupu k Rusku

ČR by měla podporovat jednotný rámce spolupráce s Ruskem, jaký představuje např. vytvoření čtyř společných prostorů. Všestranný přístup v těchto čtyřech oblastech umožňuje pokračovat v právním sblížení a ekonomické spolupráci, a současně věnovat pozornost i (ne)demokratickému vývoji v Rusku. Rusko by přirozeně upřednostňovalo spolupráci pouze tam, kde je to pro něj ekonomicky výhodné (tedy především v oblasti jednotného ekonomického prostoru), ale ČR by měla trvat na tzv. package approach, tedy na vzájemném provázání všech čtyř integračních oblastí.

#### 3. Úprava vízového režimu

Oblastí, jež také výrazně může přispět k oteplení ve vztazích mezi ČR a Ruskem je zlepšení podmínek pro poskytování víz ruským občanům cestujícím do ČR. První vlašťovkou v tomto ohledu je rozšiřování českých kapacit pro udělování víz občanům Ruské federace. Příkladem České republiky by ale mohlo být Polsko, které zavádí dlouhodobá víza pro ty obyvatele Ruské federace, kteří do Polska jezdí opakovaně, např. v souvislosti se svým podnikáním. Vízový režim je v Rusku mediálně nejznámější problém v našich vzájemných vztazích, a proto by jeho úprava navíc výrazně zlepšila image ČR.