

## Kapitola 11

# Země východní dimenze Evropské politiky sousedství v české zahraniční politice

*Petr Kratochvíl*

### ZEMĚ VÝCHODNÍ DIMENZE EVROPSKÉ POLITIKY SOUSEDSTVÍ (ENP) V ČESKÉ ZAHRA NIČNÍ POLITICE: VÝCHODISKA

Zahraničněpolitickou aktivitu ČR vůči zemím, které jsou zapojeny do východní části ENP (Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina), lze rozdělit do dvou velmi odlišných kategorií: První je politika multilaterální v rámci EU, konkrétně tedy jde o český vliv na sousedskou politiku. Druhou kategorií pak jsou bilaterální vztahy s těmito zeměmi. Bilaterální relace jsou přitom krajně odlišné co do intenzity i cílů české zahraniční politiky. Jednoznačně nejpodstatnějším partnerem je Ukrajina, a to jak v oblasti politické, tak i ekonomické. Z hlediska české pozornosti následuje Bělorusko, ale zde nejde o přímé politické vazby, natož o vazby obchodní, ale o pomoc běloruské opozici a kritiku Běloruska na mezinárodní scéně. Následují vztahy s Gruzii a Moldavskem, které sice dlouhodobě posilují, ale stále ještě nejsou tak vyvinuté. Arménie a Ázerbájdžán se v české zahraniční politice objevují spíše nahodile a výjimečně.

Tomu odpovídá téměř naprostá absence zmínek o regionu v oficiálních dokumentech, které se zabývají zahraniční politikou. Programové prohlášení vlády hovoří pouze obecně o tom, že ČR bude podporovat „společný postup EU vůči jejímu nejbližšímu okolí a sousedům, který napomůže stabilitě a prosperitě těchto oblastí, a tudíž i stabilitě EU“.<sup>1</sup> Stejně se vyjadřuje i koaliční smlouva současné vlády.<sup>2</sup>

Starší *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006* zmiňuje dvakrát Ukrajinu – ovšem vždy v návaznosti na Ruskou federaci, což mimoděk naznačuje, že autoři koncepce pozici Ukrajiny jak v ekonomické, tak i bezpečnostní oblasti odvozují od pozice Ruska. Jsou zde zmíněny i ostatní státy SNS a české úsilí „o rozšiřování vzájemně výhodné hospodářské spolupráce“.<sup>3</sup>

Přestože tedy neexistuje jednotná koncepce vztahů ČR k zemím regionu, v praktické rovině neexistují mezi klíčovými aktéry v české diplomacii zásadní rozpory o celkovém směřování české politiky vůči dotčeným zemím. To je pravděpodobně dáno tím, že česká diplomacie se do značné míry opírá o rámec, který vymezuje ENP. Využívání koncepčního rámce EU také vysvětluje na první pohled paradoxní skutečnost, že ČR dokáže zaujmout relativně koherentní pozici vůči regionu s tak odlišnými zeměmi, když jí činí problémy učinit totéž ve vztahu k Rusku (kde je unijní politika mnohem rozpolcenější).

## ZEMĚ VÝCHODNÍ DIMENZE ENP: AGENDA A UDÁLOSTI

Evropská politika sousedství je jednou z nejmladších a zároveň nejctižádostivějších politik Evropské unie. Její záběr je jak geograficky, tak i šíří předpokládaných aktivit značný. ČR se v rámci politiky profiluje především aktivitami v její východní dimenzi, byť je přítomna i v dimenzi jižní (viz kapitola 13 – *Blízký východ, Středozevní a Afghánistán v české zahraniční politice*).

V souvislosti s blížícím se předsednictvím ČR v Radě EU, pro něž má být východní dimenze unijní zahraniční politiky prioritní, začíná být ČR v politice sousedství aktivnější. To je podstatná změna ještě proti nedávné minulosti, kdy Praha spíše reagovala na předchozí vývoj. Dokladem této změny byl například *non-paper* k politice sousedství během německého předsednictví EU, který mj. díky iniciativě ČR přijaly za svůj všechny čtyři země Visegrádské skupiny. Země Visegrádu se nakonec připojily formálně k alternativnímu švédskému návrhu. Představitelé ministerstva sice zdůrazňují, že oba návrhy obsahovaly celou řadu shodných prvků, nicméně jistě by bylo větším úspěchem, kdyby se naopak švédská diplomacie přiklonila k návrhu zemí Visegrádu. Důraz na aktivizaci české zahraniční politiky vůči východní Evropě je patrný i z českých priorit pro předsednictví ČR ve Visegrádské skupině (červen 2007–červen 2008): Pokračuje zvláštní program určený pro Ukrajinu, ČR bude usilovat o intenzivnější vztahy s Moldavskem, o podporu demokratizace Běloruska a konečně také o zesílení vztahů se státy jižního Kavkazu.<sup>4</sup> V rámci českého předsednictví ve Visegrádské skupině se také chystá oficiální účast ministra zahraničních věcí ČR na setkání států GUAM v polovině příštího roku v Tbilisi, což je zcela nová forma vzájemné podpory. Plánuje se též účast uskupení GUAM jako celku v projektech podpořených Visegrádským fondem.

V rámci politiky sousedství je podstatnou otázkou také to, do jaké míry má být její východní dimenze institucionalizována. Pro některé představitele české diplomacie, a dokonce i členy vlády, je navrhovaná institucionalizace jižní dimenze (Středozevní unie prezidenta N. Sarkozyho) příležitostí prosadit podobný krok i směrem na východ. Na druhou stranu si je třeba uvědomit, že členské země východní části politiky o multilateralizaci projevují minimální zájem (Ukrajina), nebo ji vnímají výslovně negativně (země jižního Kavkazu).<sup>5</sup> Vytvoření institucionální rámce by proto mohlo znamenat, že jej tyto země budou chápat pouze jako úlitbu Evropské unii, což jistě kýžený efekt nepřinese. Zároveň je institucionalizace v některých členských

zemích EU interpretována jako vytvoření organizace alternativní ke členství v EU. To je však záměr, se kterým Praha ostře nesouhlasí.

Paralelně se snahou o ovlivnění samého institucionálního rámce ENP probíhá několik bilaterálních aktivit, které však svým zaměřením pod sousedskou politiku jednoznačně spadají. Obvykle jde o spolupráci v oblastech, které vyjmenovávají bilaterální akční plány, jež v rámci politiky dohodla Evropská unie s partnerským státem.<sup>6</sup> Příkladem může být lednové prohlášení ministrů zahraničních věcí ČR a Ukrajiny o spolupráci při provádění akčního plánu EU–Ukrajina (viz níže). Těchto aktivit je ovšem stále ještě velmi málo. Politika sousedství je ale pro ČR významná i z ekonomického hlediska. V posledních měsících se EU soustředila na možnosti vytvoření rozsáhlé zóny volného obchodu s partnerskými zeměmi (tzv. *deep free trade area*), zejména s Ukrajinou, kde již vznikla studie proveditelnosti.<sup>7</sup>

Obecně ovšem platí, že základní mechanismus, který ČR při naprosté většině svých aktivit (a zejména nových iniciativ) v rámci ENP používá, spočívá ve vytvoření (1) interního materiálu na MZV, který je následně (2) prokonzultován s partnery v rámci Visegrádské skupiny, aby byl na závěr (3) prezentován na celounijní úrovni nebo přímo předsedající zemi. Taková strategie má své výhody i nevýhody. Výhodou je jednoznačně větší váha českých iniciativ a předběžné testování šancí na úspěch, nevýhodou naopak někdy značné zdržení a pak také ztráta prestiže spojená s rolí jediného iniciátora. Posledně jmenovaný prvek je umocněn vnímáním Polska jako silného hráče v ENP, který je schopen si značnou část zásluh za novou iniciativu přivlastnit.

### **Ukrajina**

Ve srovnání s českou politikou vůči Rusku byly česko-ukrajinské vztahy v roce 2007 v mnoha ohledech výrazně klidnější: Mezi oběma zeměmi neexistovaly žádné základní spory, ale ani žádná velká témata, která by zajímala politiky i veřejnost v obou zemích. Jediným stále přítomným tématem je otázka pracovní migrace mezi oběma zeměmi a s tím související diskuse o vízové povinnosti v souvislosti se vstupem ČR do schengenského prostoru. Bohužel přetrvávala i nízká míra obchodních a investičních vazeb.<sup>8</sup> Ale zároveň je zřejmé, že v plánech české diplomacie má Ukrajina (jako alternativa k přílišné fixaci na Rusko) výsadní postavení, a přestože byl rok 2007 z hlediska bilaterálních aktivit spíše chudší, lze očekávat výrazný nárůst našich vztahů v průběhu celého následujícího roku i v době českého předsednictví Rady EU. První vlaštovkou, která má rostoucí význam Ukrajiny pro ČR potvrdit, měla být návštěva náměstka ministra zahraničních věcí Ukrajiny Volodymyra D. Chandogije v ČR v březnu 2008. Přesto dosud existuje značná propast mezi realitou vzájemných vztahů a ambiciózními českými očekáváními o jejich budoucí podobě.

První významnou událostí, jejímž cílem bylo posílení česko-ukrajinských vazeb, byla návštěva ukrajinského ministra zahraničních věcí Borise Tarasjuka v Praze. Tarasjuk se setkal jak se svým protějškem K. Schwarzenbergem, tak i s premiérem M. Topolánkem. Ministr Schwarzenberg se jasně vyslovil ve prospěch ukrajinského členství v Evropské unii i v NATO. Při návštěvě byly navíc podepsány dva dokumenty: *Společné prohlášení o spolupráci při implementaci akčního plánu Evropská unie–Ukrajina* a *Plán konzultací mezi Ministerstvem zahraničních věcí ČR a Ministerstvem*

*zahraničních věcí Ukrajiny* na období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2008. Společně prohlášení se zaměřuje zejména na aktivity, při kterých bude ČR Ukrajině asistovat při jejím úsilí o vstup do EU. Příkladem je třeba oblast jaderné bezpečnosti nebo implementace fytoosanitárních standardů v zemědělské oblasti apod.<sup>9</sup> V souvislosti s energetickou krizí mezi Běloruskem a Ruskem byla také zmíněna otázka energetické bezpečnosti tranzitních a cílových zemí.<sup>10</sup>

Tarasjukova návštěva v Praze následně vyvolala velké spory na ukrajinské politické scéně, protože proruský premiér Viktor Janukovyč Tarasjuka obvinil, že jeho zahraničněpolitické aktivity jsou v rozporu s národními zájmy Ukrajiny, a dokonce požadoval jeho odvolání. Na to reagovala česká ambasáda v Kyjevě, a stejně tak i české MZV, které zdůraznilo, že Tarasjukova návštěva byla dlouhodobě plánována a že ukrajinská vláda předem Tarasjukovu legitimitu nezpochybnila.<sup>11</sup> Podstatné přitom pro Janukovyče bylo především to, že se B. Tarasjuk jasně vyslovil i pro členství Ukrajiny v NATO, s čímž premiér dlouhodobě nesouhlasí.

Vnitřní rozpolcenost ukrajinské politiky ve vztahu k USA i k ČR se pak znovu projevila při diskusích o americké radarové základně. První náměstek ukrajinského premiéra Mykola Azarov totiž ostře kritizoval plány na výstavbu radarové základny v ČR s tím, že existence základny ohrožuje ukrajinskou bezpečnost.<sup>12</sup> Podobně reagoval později i sám premiér Janukovyč.<sup>13</sup> Česká ambasáda na Ukrajině si uvědomovala, že v případě diskusí o radarové základně USA v ČR, stejně jako v obecnější otázce členství Ukrajiny v NATO, jde o mimořádně citlivou otázku, a proto se vyslovovala spíše v minimální míře.<sup>14</sup>

Do konce roku se pak odehrály pouze dvě další zásadnější události, které měly vliv na bilaterální vztahy obou zemí: První z nich byla červencová návštěva premiéra M. Topolánka a ministryně obrany V. Parkanové na Ukrajině, při níž Topolánek připomněl – jako první předseda vlády ČR – památku československých legionářů ve Zborově.<sup>15</sup> Druhou potom výměna velvyslance na Ukrajině. O novém velvyslanci bylo rozhodnuto již na jaře, ale teprve na počátku září byla zveřejněna zpráva, že se jím stane Jaroslav Bašta, dlouholetý český velvyslanec v Ruské federaci a náměstek ministra zahraničních věcí.<sup>16</sup>

Klíčovým tématem byla otázka přílivu ukrajinských migrantů do ČR. Ukrajinská menšina je považována za jednu z největších, ne-li vůbec nejpočetnější menšinu v ČR. Podle různých odhadů v zemi legálně pobývá zhruba 120 000 Ukrajinců, přičemž jejich celkový počet je pravděpodobně ještě výrazně vyšší.<sup>17</sup> České ekonomice se v posledních letech navíc mimořádně dařilo, a pro české podnikatele tak bylo čím dál obtížnější získat dostatečné množství domácí pracovní síly. Proto se pozornost podnikatelů i vlády soustředila na možnosti, jak usnadnit příliv pracovní síly ze zemí, jako je právě Ukrajina. Ministr práce a sociálních věcí Petr Nečas v červenci ohlásil plán na zavedení zelených karet pro cizince zvolených zemí (pravděpodobně mezi ně budou patřit Ukrajina, Moldavsko, Vietnam a některé další). Tento plán, který se má začít uplatňovat od roku 2008, počítá s tím, že by i nadále rostl počet cizinců, kteří v ČR pracují – již za období od léta 2006 do léta 2007 šlo přitom zhruba o čtvrtinový nárůst jejich celkového počtu.<sup>18</sup> Plán na zavedení zelených karet následně prošel připomínkovým řízením na ministerstvu zahraničních věcí, ministerstvu vnitra

a ministerstvu práce a sociálních věcí. Není ovšem dosud jasné, jakých konkrétních profesí se plán bude týkat a kdy přesně začne platit. V této otázce také hraje velkou roli (ne)stabilita současné vládní koalice, protože podstatná část opozice se vyslovuje proti většímu otevírání pracovního trhu. Ukrajinský velvyslanec Ivan Kuleba přitom opakovaně neúspěšně navrhoval, aby byla mezi oběma zeměmi uzavřena dohoda o zaměstnávání cizinců, která by jednak ulehčila legální získávání pracovního místa v ČR a jednak omezila nelegální práci.<sup>19</sup> Přestože obecně s plánem souhlasí i česká strana, objevuje se řada námitek (např. ze strany ministerstva vnitra), které se týkají především dosud nevyřešeného problému velkého počtu ukrajinských občanů, kteří v ČR pracují ilegálně. Zástupce ministerstva vnitra Zdeněk Král přitom objasnil představu resortu, která spočívá v tom, že „by přímo na Ukrajině působil zprostředkovatel, který by měl přímou vazbu na zastoupení českého státu a byl by v kontaktu jak s českými, tak s ukrajinskými orgány. Na základě zájmu konkrétního zájemce by potom prověřil, zda je v Česku poptávka po jeho pracovní pozici a kvalifikaci, a pomohl by mu zprostředkovat pracovní povolení a pobytové oprávnění.“<sup>20</sup> Konkrétní kroky, které ale ČR podniká, mají bohužel ve skutečnosti mnohem častěji negativní důsledek. Příkladem je novela cizineckého a azylového zákona, schválená Poslaneckou sněmovnou na konci října, která nejenže nijak nezlepšuje situaci Ukrajinců v ČR, ale podle některých nevládních organizací dokonce „citelně zasahuje do práv nejen žadatelů o mezinárodní ochranu, ale i ostatních cizinců pobývajících na území ČR“.<sup>21</sup> Proti úpravě protestovala celá řada nevládních organizací i parlamentní opozice, ale většina jejich připomínek nebyla vyslyšena a novela byla přijata víceméně v podobě, jakou navrhla vláda.

Související otázkou je česká vízová politika vůči Ukrajině. Ta se v minulosti vyznačovala spíše reaktivním přístupem a aktivní byla tam, kde šlo o rychlejší zavedení víz, než bylo nutné (v kontrastu např. s Polskem). Problémy s vízy jsou ale v české politice přítomny neustále. Konzulární zastoupení ČR na Ukrajině nápor žádostí o víza nezvládají a před konzuláty se někdy tvoří dlouhé fronty, v nichž lidé tráví někdy i několik dnů.<sup>22</sup> Problém souvisí s tím, že se vízovou agendou zabývá nedostatečný počet úředníků. Je otázkou, proč česká diplomacie nepřijala již v době, kdy počet žádostí začal stoupat, opatření, která by současně situaci zabránila. Bylo přitom možno buď zvýšit počet konzulů, anebo zajistit zpracování vízové agendy prostřednictvím *outsourcingu*. Zdá se, že nedostatečný počet úředníků, kteří by se zabývali vízovými otázkami, není důsledkem záměru, ale spíše toho, že česká zastoupení v zahraničí procházejí redukcí počtu pracovníků. Vízové otázky jsou přitom často první obětí snižování počtu zaměstnanců (jako např. v případě českého velvyslanectví v Rusku). Neschopnost řešit tento problém dosud ostře kontrastuje s plány na větší otevřenost ČR vůči zahraničním pracovníkům.

Dosud nedocenené zůstávají obchodní vazby mezi ČR a Ukrajinou. Vzájemný obchod sice prudce roste, ale stále ještě není ani zdaleka srovnatelný se vztahem česko-ruským, anebo s ostatními vazbami Ukrajiny s některými dalšími zeměmi středoevropského regionu, například s Maďarskem.<sup>23</sup> Přesto bylo v průběhu roku rozhodnuto o několika českých investicích na Ukrajině, z nichž většina se uskutečňuje víceméně nezávisle na vládních agenturách – například skupina KKCG plánuje těžbu zemního plynu na Ukrajině (investice ve výši zhruba 6,6 mld. Kč),<sup>24</sup> o expanzi na ukrajinský

trh se také pokouší společnost Sazka<sup>25</sup> aj. Dalšímu posilování obchodních vztahů nebo dokonce investicím českých podnikatelů na Ukrajině přitom stále brání řada faktorů: Jedním z nejvýraznějších jsou problémy korupce a netransparentního podnikatelského prostředí v Ukrajině samé. Nejasný zůstává i status svobodných ekonomických zón (např. v Zakarpatské oblasti). Všechny tyto problémy se setkaly opakovaně s kritikou českých podnikatelů – nejvýrazněji při zasedání česko-ukrajinské mezivládní komise v květnu.<sup>26</sup> Setkání se účastnila řada zástupců českých firem, velký vliv na jednání přitom má zejména Komora pro hospodářské styky se SNS.

### ***Bělorusko***

Na rozdíl od Ukrajiny bylo Bělorusko v české zahraniční politice přítomno primárně nikoli jako partner pro vzájemná jednání, ale především jako objekt kritiky. Diktátorský režim prezidenta Lukašenka je dlouhodobě monitorován na úrovni státních institucí (zejména ministerstva zahraničních věcí) i řady nevládních organizací.

V širším kontextu se Bělorusko v české zahraniční politice v roce 2007 objevilo pouze třikrát: Jednou šlo o rusko-běloruský spor o energetické dodávky do Běloruska. Ten vedl českou diplomacii k větší vstřícnosti vůči Polskem vehementně prosazované společné politice EU v oblasti energetické bezpečnosti. Navíc se znovu – stejně jako v minulosti s Ukrajinou – pozornost odpoutala pouze od vztahu mezi dodavatelem (Rusko) a odběratelem (Evropská unie) a začalo se diskutovat o roli tranzitních zemí (především Ukrajiny a Běloruska).<sup>27</sup>

Podruhé šlo o běloruskou kandidaturu do Rady lidských práv OSN. Tu odsoudila celá řada českých osobností v čele s Václavem Havlem, Annou Šabatovou a Janem Rumlem. Podobně se vyslovila i skupina českých senátorů.<sup>28</sup> Vůdčí představitel běloruské opozice Aljaksandr Milinkevič vyslovil po odmítnutí běloruské kandidatury ČR své díky.<sup>29</sup> Potřetí se Bělorusko dostalo do širších mezinárodněpolitických debat v souvislosti s chystanou radarovou základnou v ČR. Ruský velvyslanec v Bělorusku Aleksandr Surikov totiž na konci srpna prohlásil, že by Rusko mohlo v Bělorusku umístit své jaderné zbraně. Hned následující den ovšem toto své prohlášení odvolal a obvinil média z dezinterpretace svých slov.<sup>30</sup>

Mimořádně silná byla lidskoprávní dimenze české politiky vůči Bělorusku. Velmi aktivní byla v této otázce i česká občanská společnost: například již na přelomu let 2006/2007 zaslali občané ČR zhruba 4000 novoročních přání představitelům běloruské opozice.<sup>31</sup> Informační nebo protestní akce pořádala řada nevládních organizací, například Amnesty International, Svobodné Bělorusko nebo Asociace pro mezinárodní otázky. Znovu se také diskutovalo o vízové politice EU vůči Bělorusku. Někteří senátoři podpořili snížení nebo odstranění vízových poplatků ve výši 60 EUR alespoň pro běloruské studenty, kteří mají studovat v ČR.<sup>32</sup> Otázka poplatků za víza ale v případě Běloruska stále zůstává otevřená. Bělorusko na rozdíl od Ukrajiny nebo Ruska neuzavřelo s EU dohodu o zjednodušení vízového styku, a poplatky proto zůstávají v uvedené výši. Je otázkou, zda jde o „liknavost běloruského ministerstva zahraničí“, jak tvrdí některé humanitární organizace,<sup>33</sup> anebo spíše o záměr izolovat vlastní občany od styku s EU. Na počátku června se také v Praze konala velká mezinárodní konference, věnovaná mj. bezpečnosti a lidským právům, na níž vedle

amerického prezidenta G. Bushe vystoupil i již zmíněný A. Milinkevič.<sup>34</sup> Velmi aktivní je ve vztahu k Bělorusku i české MZV, zejména Odbor transformační spolupráce, který podpořil celou řadu aktivit směřujících k demokratizaci Běloruska (např. výměnné pobyty pro běloruské studenty).

V říjnu vyvolala rozruch návštěva místopředsedy sněmovny a předsedy KSČM Vojtěcha Filipa v Bělorusku. Filip tam sice byl na soukromé návštěvě, ovšem setkal se s představiteli vládnoucího režimu, který následně této návštěvy náležitě propagandisticky využil.

Z kulturních akcí je třeba připomenout brněnský Měsíc autorského čtení, který byl tentokrát věnován právě běloruským spisovatelům.

### ***Ostatní země – Moldavsko, Gruzie, Arménie a Ázerbájdžán***

Vztahy s ostatními zeměmi, které jsou součástí východní dimenze ENP, jsou menšího rozsahu. Proto i české diplomatické aktivity zůstávají v tomto směru spíše omezené.

Jednou z prioritních zemí ČR v regionu je Moldavsko. To je například jednou z osmi zemí, kam směřuje většina české rozvojové pomoci. Ale v posledních letech narůstají české aktivity vůči Moldavsku i v jiných směrech. Česká republika například v roce 2005 otevřela své velvyslanectví v Moldavsku, a velvyslanectví od té doby rozvíjí množství kontaktů s ostatními ambasádami členských zemí EU, které jsou v zemi přítomny. Je ovšem důležité připomenout, že moldavská ambasáda rozvíjí svou činnost teprve v posledních dvou až třech letech a nárůst aktivit je tedy opticky dobře zaznamenatelný. Na konci dubna roku 2007 zahájilo činnost moldavské velvyslanectví v Praze.

Česká politika vůči Moldavsku však zůstává dvojznačná: Na jedné straně ČR usiluje o příliv pracovní síly ze země,<sup>35</sup> ale na straně druhé uplatňuje poměrně striktní vízový režim. Česká diplomacie si je tohoto rozporu vědoma, a iniciovala proto na unijní rovině jednání o vízové facilitaci s Moldavskem. Podobně rozpolcený je i postoj ČR vůči členství Moldavska v EU: Zatímco ČR podporuje maximální otevřenost Unie, prezident V. Klaus se veřejně vyslovil proti členství země v EU, pokud nedojde k vyřešení situace v Podněšterí, kde však v nejbližší době nelze očekávat zásadní pozitivní posun.<sup>36</sup> Nelze se ubránit dojmu, že – stejně jako v případě prezidentových názorů na Kosovo – jde jednak o výrazný odklon od oficiální české pozice a jednak o vyjádření postoje překvapivě blízkého pozici Ruské federace.

V poslední době se aktivizovala i česká politika vůči Gruzii. Tu v květnu roku 2007 navštívil dokonce premiér M. Topolánek a jednal zde jak s premiérem Z. Nogaidelim, tak i s prezidentem M. Saakašvilim (byť schůzka s prezidentem byla dojednána až na poslední chvíli).<sup>37</sup> Vztahy s ČR jsou pro Gruzii podstatné z řady důvodů: Český premiér velmi výrazně podpořil Gruzii v jejím sporech s Ruskem a ČR je zároveň zastáncem začlenění Gruzie do západních integračních struktur. Ještě v květnu navštívila předsedkyně gruzínského parlamentu Nino Burdžanadze Prahu a v červnu následovala návštěva gruzínského premiéra Nogaideliho.<sup>38</sup> Předmětem jednání byla opět jak široce pojatá strategická debata o členství Gruzie v západních integračních uskupeních, tak i specifické otázky bilaterálních vztahů – energetická spolupráce, spolu-

práce v oblasti zdravotnictví a rozvoje infrastruktury. Pozitivní je fakt, že se Česká republika zapojila také do skupiny „nových přátel“ (*New Friends of Georgia*), tj. zemí, které podporují aktivizaci Evropské unie (i Severoatlantické aliance) vůči východnímu sousedství a zejména vůči Gruzii.

V Gruzii jsou ovšem velmi aktivní i české firmy: Například česká Energo-Pro (resp. její dceřiná společnost) je největším soukromým distributorem elektřiny v zemi a české firmy jsou výrazně přítomny i v sektoru zdravotnictví.<sup>39</sup> Související otázkou je také, do jaké míry ČR omezí vývoz zbraní do této země – o export lehkých zbraní má zájem Česká zbrojovka, ale jde i o dodávky bojových letounů L-159.

Téměř zcela mimo zájem české politiky zůstávají Arménie a Ázerbájdžán, a pokud se systematictější pozornost o tyto země objevila, pak souvisela výhradně s politikou sousedství Evropské unie. To je překvapující zejména v případě Ázerbájdžánu, protože jako obchodní partner ČR zaujímá mezi všemi zeměmi zapojenými do ENP hned druhou příčku za Ukrajinou.<sup>40</sup> Česká diplomacie v minulosti region Kavkazu spíše zanedbávala, byť situace se postupně mění v souvislosti s aktivizací české politiky vůči Gruzii. Vzhledem k rostoucímu významu energetické bezpečnosti lze však předpokládat, že poroste i pozornost věnovaná právě Ázerbájdžánu.

## IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY VŮČI ZEMÍM VÝCHODNÍ DIMENZE ENP

Struktura klíčových aktérů je u všech analyzovaných zemí (s výjimkou Běloruska) podobná. Základními aktéry je Ministerstvo zahraničních věcí ČR a česká velvyslanectví v dotčených zemích. ČR má velvyslanectví na Ukrajině, v Moldavsku, v Gruzii a v Bělorusku. V Bělorusku je ovšem zastupováno pouze na úrovni *chargé d'affaires*. Arménie a Ázerbájdžán spadají pod velvyslanectví v Tbilisi.

Rozsah aktivit se u jednotlivých velvyslanectví podstatně liší, nicméně se nelze ubránit srovnání s českým velvyslanectvím v Rusku, které je – například v ekonomicko-obchodní oblasti – několikanásobně aktivnější než velvyslanectví ve všech státech východní dimenze politiky sousedství. To přirozeně souvisí s výrazně větším angažmá českých firem v Rusku než v ostatních zemích a s počtem pracovníků na jednotlivých ambasádách, nicméně některé nedostatky je možno i za současných podmínek překonat.<sup>41</sup>

Nejvíce aktivit z velvyslanectví v zemích východní dimenze ENP vyvíjí velvyslanectví v Kyjevě. V průběhu roku také přibyl ke Generálnímu konzulátu ve Lvově další na východě země, v Doněcku. To je vzhledem k dlouhodobým problémům s neschopností české diplomacie zajistit hladké vydávání víz ukrajinským občanům (nejde přitom jenom o pracovní sílu, ale často i o turisty) jednoznačně pozitivní. Problémem ale zůstává fakt, že zvyšující se počet konzulátů (a někdy i pracovníků na konzulátech působících) paradoxně nevede k rychlejšímu zpracovávání agendy, protože se současně s růstem kapacit zvyšuje i zájem o vydávání víz.



Na ekonomickém poli se angažují Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR a některé vládní agentury (CzechTrade), ale i řada soukromých subjektů. MPO jednak usiluje o koncepční uchopení problematiky a jednak nabízí konkrétní informace. Zdařilá je ministerská koncepce obchodních vztahů s Ukrajinou nazvaná *Strategie prosazování obchodně-politických zájmů České republiky na Ukrajině*.<sup>42</sup> Strategie vůči Ukrajině na rozdíl od jiných pokusů (např. *Strategie vůči Rusku*, taktéž na léta 2005–2008) obsahuje poměrně konkrétní informace zaměřené na tři cíle: zlepšování celkového investičního klimatu na Ukrajině, informování potenciálních českých partnerů a jejich následná podpora při podnikání na Ukrajině. To vše má být podle strategie zarámováno snahou o koncepčnější nabídku služeb státu a jeho agentur. Ačkoliv je poměrně obtížné určit, do jaké míry se strategii daří naplňovat, obchodní vztahy s Ukrajinou skrývají značný potenciál, který se již projevuje v rostoucí dynamice vzájemných vztahů, naopak málo patrný je růst při pohledu na výši investic ČR na Ukrajině. K ambicióznímu cíli zlepšování celkového investičního klimatu v ukrajinském kontextu česká diplomacie přispívá také zcela okrajově.

Informace Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR poskytuje dvěma klíčovými kanály – prostřednictvím internetových stránek **www.businessinfo.cz** a prostřednictvím vládní agentury CzechTrade. Agentura CzechTrade má ze všech zkoumaných zemí pobočku pouze na Ukrajině (v Kyjevě). Pobočka je přitom poměrně málo aktivní – na jejích internetových stránkách je například za celé sledované období (leden až listopad 2007) pouze dvanáct zpráv v oblasti novinek.<sup>43</sup> Soustředila se především na prezentaci českých firem na třech výstavách, které se konaly v první polovině roku (únor–duben 2007), jichž se oficiálně účastnila Česká republika (tj. ministerstvo průmyslu a obchodu). Zatím malou roli hraje česko-ukrajinská mezivládní komise, která se sešla v březnu 2007. Na jednání komise ČR navrhla Ukrajině podporu v souvislosti s vyjednáváním s EU. Větší význam mělo následné neformální setkání u kulatého stolu, protože toho se kromě členů komise účastnili i čeští a ukrajinští podnikatelé. Pozornosti se tak dostalo několika podstatným otázkám, kterými se komise tolik nezabývala (neuznávání certifikace zemí EU na Ukrajině, význam svobodné ekonomické zóny na západní Ukrajině pro české podnikatele apod.). Česká strana přitom navrhla zřízení certifikačního centra v ČR. Jednání se účastnili i zástupci bankovních domů, např. Raiffeisen Bank Aval nebo Forum, kteří přislíbili podporu bilaterálním ekonomickým projektům.<sup>44</sup>

Z dalších aktérů je třeba se zmínit o Komoře pro hospodářské styky se SNS.<sup>45</sup> Té až donedávna dominovala část podnikatelů zaměřená na Rusko, které je klíčovým obchodním partnerem českých firem v oblasti. Situace se ale v současnosti mění tím, jak Komora na základě vlastního rozhodnutí z konce května zřizuje bilaterální smíšené obchodní komory mezi ČR a jednotlivými zeměmi regionu.<sup>46</sup> Činnost jednotlivých komor je ale spíše omezená, což dokládá i orientace jejich internetové prezentace na server **i-ru.cz**, jehož hlavní zaměření je stále jednoznačně na ekonomické vztahy s Ruskou federací.

Poněkud odlišná je struktura základních aktérů pouze ve vztahu s Běloruskem. Zde totiž mají mnohem větší slovo české nevládní organizace, které podporují opozici proti Lukašenkově režimu. Mezi nimi vyniká společnost Člověk v tísni, která

podniká řadu aktivit zaměřených na Bělorusko, a dokonce založila vlastní Běloruské centrum, jež informuje o aktuálním politickém vývoji v zemi i o porušování lidských práv.<sup>47</sup> Společnost má úzké vazby na MZV, zejména díky vlivu náměstka T. Pojara, který v minulosti stál v čele této organizace. Z dalších je třeba zmínit například také Asociaci pro mezinárodní otázky, která často zve do ČR představitele běloruské opozice a pořádá s nimi veřejné debaty nebo zprostředkovává jejich setkání s reprezentanty české politické scény.<sup>48</sup>

Na úrovni každodenních aktivit ovšem zůstává klíčovým problémem absence jakéhokoli vztahu mezi ENP (do níž je na vrcholné úrovni ČR velmi aktivně zapojena) a bilaterálními vazbami mezi dotýčnými zeměmi. Pomineme-li skutečnost, že politika sousedství se teprve postupně rozvíjí, je hlavním problémem fakt, že se touto politikou v ČR zabývá v podstatě výhradně ministerstvo zahraničních věcí. Ministerští úředníci jsou ale přitom natolik zahlceni každodenní agendou, že se jen okrajově věnují otázce, proč není ENP předmětem zájmu i ostatních orgánů státní správy. V rámci samého ministerstva pak existuje několik odborů, do jejichž gesce politika zčásti spadá (teritoriální odbor, Odbor transformační spolupráce, Odbor SZBP a Odbor rozvojové spolupráce). Tyto odbory přitom nemají jasnou hierarchickou strukturu a některé z nich (Odbor transformační spolupráce) jsou neformálně mnohem silnější, než by odpovídalo jejich institucionální pozici. Přesuny institucionální váhy jsou koneckonců dobře patrné i na transformaci struktury ministerstva, kdy se nově vzniklý teritoriální odbor, který je v otázkách ENP věcně příslušný, bude pravděpodobně v roce 2008 profiletovat mnohem výrazněji jako odbor podporující demokratizační procesy v regionu. To bude zároveň znamenat větší odpoutání zemí oblasti od ruského vlivu. Bylo by přitom záhodno uvést českou politiku například i v ekonomické oblasti nebo v oblasti podpory *good governance* do souladu s prioritami, které stanovují akční plány mezi EU a jednotlivými zeměmi.

Na první pohled by se mohlo zdát, že nezájem české veřejnosti o problematiku východoevropských zemí umožňuje poměrně autonomní jednání angažovaných aktérů, zejména MZV. Ale ve skutečnosti tomu tak není – jakékoliv aktivity jsou jasně vymezeny „rámcem nezájmu“ české politické elity i veřejnosti. Ministerští úředníci mohou přirozeně usilovat o nové iniciativy, ale pokud jejich činnost překročí rámec, který je obecně vnímán jako limitní, jsou jejich kroky odmítnuty s tím, že se česká diplomacie musí zaměřit na prioritnější otázky (ať už jimi jsou vztahy s přímými sousedy, vztahy v rámci EU a transatlantická vazba).

## ZÁVĚR

Vztahy České republiky se zeměmi, které jsou součástí východní dimenze Evropské politiky sousedství, jsou vysoce diferenciované, a diferenciaci pokračovala i v roce 2007. To samo o sobě není problémem, byť to od české diplomacie vyžaduje schopnost využívat v jednotlivých případech odlišné instrumentarium. Problematiké je ovšem to, že u zemí, které jsou považovány z různých důvodů za priority české zahraniční politiky (Ukrajina, Bělorusko, Moldavsko, Gruzie), jsou tyto nástroje

používány v omezeném rozsahu. Slabých míst je celá řada – od nefunkčních internetových stránek MZV, které mají informovat o těchto zemích, až po omezenou činnost vládních agentur v regionu (CzechTrade). Některé problémy se přitom neustále opakují – evergreenem posledních let jsou vždy problémy při vydávání víz na Ukrajině. Zároveň stále platí, že vztahy se všemi těmito zeměmi se rozvíjejí primárně v závislosti na pozici Ruska.

Česká diplomacie také reaguje velmi pomalu na proměnu unijního postoje k nejbližšímu sousedství. České návrhy, stejně jako návrhy zemí visegrádské čtyřky, jsou poměrně jasně vymezené, ale v situaci, kdy tyto návrhy nejsou přijaty, česká diplomacie jako by ztratila iniciativu. Zatímco ve vztazích s Ukrajinou byl tento trend zachycen a ČR nabídla Ukrajině svou pomoc při dojednávání nového smluvního rámce s EU, v ostatních sledovaných zemích zůstávala česká zahraniční politika dvoukolná – zaměřená zvláště na české bilaterální vazby a zvláště (pokud vůbec) na vazby celounijní. Tento problém lze přitom snadno odstranit nejen tím, že se budou častěji scházet diplomaté členských zemí Unie (jak se mnohdy děje), ale hlavně tím, že dohodnutý postup se potom stane základem, a nikoli jenom neorganickým doplňkem českého postoje. Souvisejícím problémem je přetrvávající nekonceptčnost české politiky v rámci politiky sousedství jako celku, která je teprve pomalu odbourávána tím, jak se blíží české předsednictví Rady EU. Jak už bylo naznačeno výše, problémy, které tento nežádoucí stav způsobují, samy o sobě nejsou nepřekonatelné, ale jejich kumulace má mnohem výraznější účinek: (1) Politika sousedství dlouho nebyla vnímána jako česká priorita; (2) jediným relevantním aktérem, který se věnuje ENP, je ministerstvo zahraničních věcí; (3) agendě ENP se na ministerstvu věnuje poměrně málo referentů; (4) kvůli systému časté rotace se referenti střídají někdy i po několika měsících; (5) evropské politiky (jako politika sousedství) až donedávna spadaly do několika různých odborů.

Česká politika vůči východní Evropě se však postupně proměňuje. ČR je v poslední době aktivnější nejen vůči Ukrajině, ale i vůči Moldavsku a Gruzii. Dokladem jsou vzájemné návštěvy nejvyšších představitelů některých z těchto zemí v posledním roce. Pozitivní je i otevírání dalších úřadů v těchto zemích (konzulát v Doněcku), byť i zde je ještě prostor pro další posílení. Vysoce kladně je třeba také hodnotit český principiální postoj vůči Bělorusku, jímž si ČR a zejména české nevládní organizace vydobily renomé v celé Evropské unii.

---

## Poznámky

<sup>1</sup> Viz *Programové prohlášení vlády*. On-line: ([www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20840](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20840)).

<sup>2</sup> *Koaliční smlouva*. On-line: ([www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20394](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20394)).

<sup>3</sup> *Viz Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*. On-line: ([www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20840](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20840)).

<sup>4</sup> Czech Presidency of the Visegrad Group (June 2007–June 2008), Visegrad Group. On-line: ([www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1&articleID=9497&ctag=articlist&iid=1](http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1&articleID=9497&ctag=articlist&iid=1)).

- <sup>5</sup> Multilateralizaci všechny země východní dimenze ENP chápou jako pouhou úlitbu Evropské unii. Z jejich pohledu nejsou důležité vazby regionální, ale naopak co největší přiblížení k EU na bilaterální rovině. Markantní to je např. v gruzinském případě – Gruzie nese poměrně nelibě, že musí brát ohledy na své sousedy, kteří za ní v reformním úsilí výrazně zaostávají. I Ukrajina se netají svými ambicemi a vazby v regionu (např. s Moldavskem) buduje především kvůli nátlaku EU.
- <sup>6</sup> Srov. European Neighbourhood Policy, Reference Documents, European Commission official website viz [ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).
- <sup>7</sup> Viz např. Shumylo, O. et al.: *Free Trade between Ukraine and the EU: An Impact Assessment*. International Centre for Policy Studies, Kyiv, 2007. On-line: ([www.pasos.org/content/download/10499/69123/file/FTA\\_Impact\\_E.pdf](http://www.pasos.org/content/download/10499/69123/file/FTA_Impact_E.pdf)).
- <sup>8</sup> Srv. Ukrajina: očekávaný vývoj v teritoriu. MZV ČR. On-line: ([www.mzv.cz/wwwo/mzv/stat.asp?StaID={CCB25914-A3D4-439F-8CA3-841770399D18}](http://www.mzv.cz/wwwo/mzv/stat.asp?StaID={CCB25914-A3D4-439F-8CA3-841770399D18})).
- <sup>9</sup> *Ministr Schwarzenberg přijal ministra zahraničí Ukrajiny*. MZV ČR. On-line: ([www.mzv.cz/wwwo/mzv/default.asp?id=45595&ido=1&idj=1&amb=1](http://www.mzv.cz/wwwo/mzv/default.asp?id=45595&ido=1&idj=1&amb=1)).
- <sup>10</sup> Česká tisková kancelář, 15. 1. 2007.
- <sup>11</sup> *Navštívil Česko. Premiér zuří*. Lidové noviny, 18. 1. 2007.
- <sup>12</sup> Česká tisková kancelář, 5. 2. 2007
- <sup>13</sup> Česká tisková kancelář, 27. 2. 2007
- <sup>14</sup> Jedno z mála publikovaných vyjádření k této problematice lze nalézt ve zprávě ČTK: *Ukrajinský premiér chce vyšetřovat cestu ministra zahraničí do ČR*. Česká tisková kancelář, 17. 1. 2007.
- <sup>15</sup> Česká tisková kancelář, 2. 7. 2007.
- <sup>16</sup> *Bašta z Černína do Kyjeva*. Právo, 4. 9. 2007.
- <sup>17</sup> Srov. např. *Kolik je tu Ukrajinců*. Lidové noviny, 14. 10. 2007.
- <sup>18</sup> *Česko volá cizince do práce*. Mladá fronta Dnes, 17. 7. 2007.
- <sup>19</sup> Např. Česká tisková kancelář, 15. 2. 2007 a 6. 3. 2007.
- <sup>20</sup> Česká tisková kancelář, 15. 2. 2007.
- <sup>21</sup> Publikace nevládních organizací k novele cizineckého a azylového zákona. Poradna pro uprchlíky. On-line: ([www.uprchlici.cz/es/aktualne/clanky/pripominky-k-zakonom/publikace-nevladnich-organizaci-k-novele-cizineckeho-a-azyloveho-zakona\\_0114.html](http://www.uprchlici.cz/es/aktualne/clanky/pripominky-k-zakonom/publikace-nevladnich-organizaci-k-novele-cizineckeho-a-azyloveho-zakona_0114.html)).
- <sup>22</sup> Viz např. *Potýkáme se s enormním zájmem o česká víza*. Rozhovor s Jaroslavem Baštou, prvním náměstkem ministra zahraničních věcí ČR. Migraceonline.cz, 27. 9. 2007. On-line: ([www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2044286](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2044286)).
- <sup>23</sup> Za rok 2007 ještě nejsou k dispozici potřebná data, ale lze předpokládat, že bude pokračovat dosavadní dynamika. Za rok 2006 se totiž zvýšil český export na Ukrajinu o 45 %. Viz *Zpráva o zahraniční politice České republiky*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí–Ústav mezinárodních vztahů 2007, s. 207.
- <sup>24</sup> Česká tisková kancelář, 14. 9. 2007
- <sup>25</sup> Česká tisková kancelář, 21. 9. 2007
- <sup>26</sup> *Podnikatelé: Odstraňte zbytečné bariéry*. Hospodářské noviny, 18. 5. 2007.
- <sup>27</sup> Srov. např. Česká tisková kancelář, 11. 1. 2007.
- <sup>28</sup> Česká tisková kancelář, 8. a 15. 5. 2007.
- <sup>29</sup> Česká tisková kancelář, 18. 5. 2007.
- <sup>30</sup> Česká tisková kancelář, 27. a 28. 8. 2007.
- <sup>31</sup> Česká tisková kancelář, 26. 1. 2007
- <sup>32</sup> Česká tisková kancelář, 15. 1. 2007
- <sup>33</sup> *Schengen vs. Bělorusko*. Člověk v tísni. On-line: ([www.integrujme.cz/index2.php?parent=154&sid=116&id=714](http://www.integrujme.cz/index2.php?parent=154&sid=116&id=714)).
- <sup>34</sup> *Kdo přijel na bezpečnostní konferenci*. Lidové noviny, 5. 6. 2007.
- <sup>35</sup> Srv. např. *Otevřeme pracovní trh Ukrajincům, říká Nečas*. Mladá fronta Dnes, 17. 7. 2007.
- <sup>36</sup> Česká tisková kancelář, 25. 5. 2007.
- <sup>37</sup> Česká tisková kancelář, 11. a 12. 5. 2007.
- <sup>38</sup> Česká tisková kancelář, 11. 6. 2007.

- <sup>39</sup> Česká tisková kancelář, 12. 5. 2007.
- <sup>40</sup> Kratochvíl, Petr–Tulmets, Elsa (2007): *Úloha České republiky v evropském sousedství*. Analýza FES 2/2007, s. 7. On-line: ([www.iir.cz/upload/WorkingPapers/ENP-Working\\_paper\\_cz.pdf](http://www.iir.cz/upload/WorkingPapers/ENP-Working_paper_cz.pdf)).
- <sup>41</sup> Zcela triviálním příkladem je, že z neznámého důvodu jsou stránky velvyslanectví ČR v Gruzii prosty jakéhokoliv obsahu ([www.mzv.cz/tbilisi](http://www.mzv.cz/tbilisi), listopad 2007).
- <sup>42</sup> *Strategie prosazování obchodně-politických zájmů České republiky na Ukrajině*. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. On-line: ([www.businessinfo.cz/cz/clanek/ukrajina/strategie-zajmu-cr-na-ukrajine/1000905/44939/](http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/ukrajina/strategie-zajmu-cr-na-ukrajine/1000905/44939/)).
- <sup>43</sup> CzechTrade, Kiev. On-line: ([www.czechtradeoffices.com/ru/ukrajina/novosti/archive-2007/](http://www.czechtradeoffices.com/ru/ukrajina/novosti/archive-2007/)). Jakkoli je zřejmé, že obchodním jazykem na Ukrajině je ruština, je zajímavé, že stránky CzechTrade, které jsou k dispozici např. i v litevštině a lotyštině, nemají ukrajinskojazyčnou verzi.
- <sup>44</sup> *Česko-ukrajinské obchodní vztahy tématem kulatého stolu v redakci ukrajinského listu Delo* ([i-ru.cz/clanky.asp?ID=11303](http://i-ru.cz/clanky.asp?ID=11303)), převzato z Hospodářských novin (*Podnikatelé: Odstraňte zbytečné bariéry*, 18. 5. 2007).
- <sup>45</sup> Komora pro hospodářské styky se SNS, viz [www.komorasns.cz](http://www.komorasns.cz).
- <sup>46</sup> Komora pro hospodářské styky se SNS. On-line: ([www.komorasns.cz/index.php?page=pro-media](http://www.komorasns.cz/index.php?page=pro-media)).
- <sup>47</sup> Běloruské centrum společnosti Člověk v tísni. Kdo jsme, viz [belcentrum.org/who-c.php](http://belcentrum.org/who-c.php).
- <sup>48</sup> Asociace pro mezinárodní otázky, viz [www.amo.cz/cz](http://www.amo.cz/cz).