

# EVROPSKÁ UNIE A RUSKO

Sňatek z rozumu?

Jakub Kulhánek

prosinec 2007

**Tato studie je nezávislou analýzou autora. Názory vyjádřené v textu nemusí být nutně stanoviskem Asociace pro mezinárodní otázky.**

## ÚVOD

Vztahy mezi Ruskem a Evropskou unií se v poslední době těší nebývalé pozornosti, což do jisté míry podtrhuje i reálný nárůst významu interakce mezi Bruslem a Moskvou. Tento trend je umocněn především posilováním geopolitického postavení Ruska na straně jedné, a to zejména díky jeho roli jako klíčového dodavatele energetických surovin státům Unie, a rozšiřováním zájmů a angažovanosti Evropské unie v postsovětském prostoru na straně druhé. Rusko se navíc dnes snaží mnohem asertivněji prosazovat své zájmy a jak ve světě vůbec tak především ve vztahu k bývalým sovětským republikám. Na druhou stranu Unie, i přes svou geografickou expanzi na hranice Ruska a snahu sjednotit svůj postoj navenek, není schopna prosazovat koherentní strategii vůči Moskvě a do popředí se spíše dostávají konfliktní zájmy jednotlivých členských států. V důsledku se tak v EU setkává několik rozdílných pohledů na vztahy s Moskvou, nemluvě o tom, že v této atmosféře některé členské státy raději upřednostňují bilaterální vztahy s Ruskem. Lze tvrdit, že vztahy mezi Moskvou a Bruslem jsou poznamenány jak rozdílným pohledem na některé z klíčových otázek mezinárodního dění tak často i nedorozuměními a špatným vyhodnocováním postupu ze strany Ruska nebo EU. Evropská unie také tradičně řeší otázku, jak nepoškodit své hospodářské zájmy ve vztahu k Rusku a zároveň s Ruskem diskutovat některá citlivá témata, jako například otázku porušování lidských práv nebo svobody medií v Rusku.

## NA CESTĚ K PARTNERSTVÍ

V důsledku zhroucení bipolární soustavy a rozpadu Sovětského svazu byl Brusel postaven před novou realitu na východě. Sebevědomá Unie plná ambicí v období po schválení Maastrichtské smlouvy si uvědomovala nutnost institucionalizovat hospodářské a politické vztahy s Ruskem. V roce 1994 tak byla za tímto účelem podepsána Dohoda o partnerství a spolupráci s Ruskem (Partnership and Cooperation Agreement – PCA)<sup>1</sup>, která po ratifikaci vstoupila v platnost 1. ledna 1997. Tato smlouva byla uzavřena na dobu deseti let, a pokud nebude nahrazena novou dohodou a zároveň se žádný ze signatářů nevysloví proti, automaticky dochází k jejímu obnovení na jeden rok. Smlouva udává základní rámec pro vztahy mezi EU a Ruskem. Rozsahem se vztahy s Ruskem staví na přední místo v politice Bruselu

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf)

vůči třetím zemím. PCA stanovuje komplexní mechanismy spolupráce Unie s Ruskem, vrcholným orgánem byl ustaven summit hlav států a premiérů členských států EU a Ruska, který se schází dvakrát do roka. Na nižších úrovních se pak scházejí ministři a experti v různých konfiguracích. V neposlední řadě vede EU s Ruskem politický dialog o zásadních otázkách mezinárodního dění, jako například otázce íránského jaderného programu či osudu srbské provincie Kosovo. Jednání tohoto typu probíhají ve formátu evropská Trojka<sup>2</sup> a zástupci Ruska.<sup>3</sup>

V následujících letech pak Brusel s Moskva hledaly způsob, jak usměrnit vzájemnou spolupráci, aby lépe reflektovala změny v postavení obou aktérů a vývoj světového dění. Nový strategický koncept schválený členskými státy a Ruskem na summitu v Petrohradu v roce 2003 se přihlásil k budování čtyř společných prostorů spolupráce (Four Common Spaces), a to v oblasti hospodářství, vnější bezpečnosti, vědy a kultury a práva a spravedlnosti.<sup>4</sup> Názory na samotný význam tohoto strategického dokumentu se značně různí. A i když můžeme konstatovat, že ve spoustě oblastí se spíše jedná o deklarování společných cílů, než dosažení reálných výsledků, tak například v oblasti usnadnění vízových procedur mezi EU a Ruskem bylo dosaženo určitého pokroku.

## CO NÁS SPOJUJE A ROZDĚLUJE

Jak již bylo naznačeno, vztahy s EU mají pro Rusko nesmírný význam a platí to do jisté míry i obráceně, i když se různí akcent v té či oné oblasti. Dobrým příkladem jsou v tomto směru hospodářské vztahy. Zatímco pro Rusko představuje Evropská unie nejdůležitější destinaci pro ruský export, pro EU je Rusko z hlediska celkového objemu obchodní výměny relativně nevýznamné. Na druhou stranu ruský export zemního plynu a ropy je pro Evropskou unii – a obzvláště některé její státy – zcela zásadní. Navíc lze očekávat, že tento trend bude mít vzrůstající tendenci.

---

<sup>2</sup> Zástupce státu předsedajícímu EU, zástupce státu, který se chystá na předsednictví a představitel Evropské komise

<sup>3</sup> Schuette, R., E.U.-Russia Relations: Interests and Values – A European Perspective, Carnegie Pápera, No. 45, Prosinec 2004

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/summit\\_11\\_04/m04\\_268.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_11_04/m04_268.htm)

Na politické úrovni pak Unie má zájem o získání podpory Ruska při řešení některých otázek mezinárodního dění. Rusko do určité míry představuje klíč k řešení palčivých problémů v postsovětském prostoru, ať už se jedná o separatistické regiony v Gruzii anebo v Moldavsku.<sup>5</sup> Na mezinárodním poli se také může Moskva do jisté míry angažovat v jednání o budoucnosti Kosova, zejména v souvislosti s vazbami Moskvy na Bělehrad. Ruská spolupráce s Iránem v oblasti jaderné energie může sehrát určitou roli v diplomatických jednáních o osudu iránského jaderného programu. Dále pak na mezinárodním poli Rusko stále zastává významnou roli, ať už třeba díky stálému místu v Radě bezpečnosti OSN. Diplomacie členských států proto musí do určité míry brát v potaz postoj Moskvy.

Může se zdát, že Brusel a Moskva mají ideální základ pro budování vzájemně prospěšné a relativně harmonické spolupráce. Ve skutečnosti jsou však vztahy mezi Ruskem a EU zatíženy řadou problémů. V Unii samotné to je zejména existence rozdílných pohledů na Rusko a neschopnost formulovat společně jasné strategie. S trochou nadsázky se proto dá konstatovat, že místo jedné politiky vůči Rusku jich v EU existuje hned 27. Na jedné straně tu máme státy jako Řecko nebo Německo (zejména během úřadování sociálnědemokratického kancléře Gerharda Schrödera), které prosazují vstřícný postoj vůči Rusku a hnány hospodářskými zájmy se snaží se o maximální spolupráci. Na druhé straně pak stojí státy jako Polsko nebo pobaltské země, které se snaží využívat váhy Unie ve svých sporech s Ruskem. Někde mezi se nachází zbytek členských států s různou mírou sympatií k tomu či onomu názorovému pólu.

## RUSKÝ PŘÍSTUP K UNII

Rusko samotné vnímá Evropskou unii stále více jako potenciální zdroj problémů. V první řadě s nelibostí nese expanzi vlivu Unie do postsovětského prostoru a snahy některých svých bývalých vazalů prohloubit spolupráci s EU. Dále se čím dál tím více pomyslným jablkem sváru mezi Brusel a Moskvou stává oblast energetiky. Rusku v této souvislosti vadí snahy Bruselu omezovat pronikání

---

<sup>5</sup> Socor, V., EU Policy Disarray in Georgia and Moldova, Eurasia Daily Monitor, The Jamestown Foundation, duben 2005, [http://jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2369599](http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2369599)

ruských energetických firem, zejména pak Gazpromu, na evropský energetický trh a zároveň odmítá akceptovat požadavky Unie na zprůhlednění svého energetického trhu. Unie požaduje, aby Rusko akceptovalo Evropskou energetickou chartu jako základní rámec pro vzájemné energetické vztahy. Mimo jiné jeden z klíčových požadavků v této energetické chartě je, aby Rusko umožnilo přístup vnějším aktérům do své sítě ropovodů a plynovodů, což ale Moskva vehementně odmítá.<sup>6</sup> Rusko také hodnotí vystupování některých nových členských států až jako otevřeně nepřátelské a obává se, že tyto státy chtějí zatáhnout EU do svých sporů s Ruskem. Navíc pro Rusko představuje Unie dost nečitelnou entitu, za což ale částečně nese vinu i Brusel sám, neboť není schopen zaujmout jednotný postoj vůči Moskvě. Toho s oblibou využívá Moskva, která má tendence upřednostňovat bilaterální vztahy. Kreml se domnívá, že prohlubování bilaterálních vztahů může ruským zájmům přinést mnohem více, než když se bude snažit jednat s tak složitou organizací, jakou je právě EU. Ba co víc, prezident Vladimir Putin má slabost pro osobní diplomacii a snaží se rozvíjet přátelské vztahy s předními evropskými politiky.<sup>7</sup>

Ruská schopnost efektivně jednat s Bruselem je poznamenána nedostatkem kvalifikovaných diplomatů a úředníků, kteří by mohli vyhodnocovat a popřípadě reagovat na politiku Unie. V důsledku špatných platových podmínek se ruskému ministerstvu jen těžko shánějí kvalifikovaní odborníci s potřebnou jazykovou výbavou, kteří by se dokázali orientovat v evropské problematice. Navíc se jednotlivá ministerstva a prezidentská administrativa často přetahují o evropskou agendu, a proto je schopnost koordinovat postup při jednání s Bruselem relativně malá.<sup>8</sup> Stává se spíše, že ruská politika pasivně reaguje na výzvy Bruselu, než aby přicházela s vlastními impulzy.

V Ruské debatě o Evropské unii se dají vystopovat přibližně tři myšlenkové proudy. První skupinu tvoří zastánci liberálního prozápadně orientovaného proudu prosazující co možná nejužší spolupráci s Bruselem. Přívrženci toho názorového směru vidí ve vztazích s EU možnost urychlení ruské ekonomicko-společenské transformace a někteří jdou dokonce tak daleko, že z dlouhodobého hlediska

---

<sup>6</sup> <http://www.iht.com/articles/2006/12/12/news/energy.php>

<sup>7</sup> Allison, R., Light, M., White, S., *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, (Blackwell Publishing, 2006) str. 70.

<sup>8</sup> Allison, R., Light, M., White, S., *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, (Blackwell Publishing, 2006) str. 21-41.

uvažují i o členství samotného Ruska v Unii. Tento myšlenkový proud, mezi jehož zastánce patří v Rusku například liberální strana Jablko, je kromě období počátku devadesátých let minulého století neustále na ústupu. Na opačném pólu pak stojí extrémní nacionalisté. Pro tento vyhraněný názorový proud Evropa a Západ obecně symbolizují kulturní a morální dekadenci, Rusko na druhou stranu představuje alternativní funkční kulturní model. Rusko podle nich má do budoucna jedinou možnost, a to plně přijmout a prosazovat ruské hodnoty a výjimečnost. Tento myšlenkový proud zastává například Liberálně-demokratická strana Vladimira Žirinovského.

Evropskému diskursu v Rusku dominuje názorový proud tzv. pragmatického nacionalismu. Tato teorie považuje Rusko za součást Evropy, nicméně zdůrazňuje některé historicko-kulturní odlišnosti. Zastánci pragmatického nacionalismu považují Rusko za významnou světovou mocnost, a jako velmoc by si Rusko mělo zachovat určitý odstup od Unie. Za úřadování prezidenta Putina získal tento myšlenkový proud jasně navrch. Mezi jeho zastánce patří nejsilnější strana ruské Dumy Jednotné Rusko a v mnoha ohledech se odráží i v oficiální ruské zahraničněpolitické doktríně.

Pro Rusko existuje ve vztahu k Unii několik základních otázek, kterými je ochotno se zabývat na celoevropské úrovni. Připomeňme jen, že v otázkách jako je například energetická bezpečnost Rusko preferuje bilaterální jednání s vybranými členskými státy. Pro Rusko je z hlediska celounijní perspektivy důležitá otázka vízové politiky. Rusko jen s nelibostí nese, že dochází k přitvrzení vízového režimu pro jeho občany ze strany nových členských států v rámci rozšiřování schengenského prostoru. Moskva by ráda dosáhla zrušení vízové povinnosti, což se ale zdá alespoň ze střednědobé perspektivy jako nereálné. V tomto směru pak Rusko ještě poukazuje na nutnost řešit postavení Kaliningradské oblasti, respektive otázku zajištění transportního koridoru. Kaliningrad je po rozšíření EU „v obležení“ členských států a komunikace této ruské exklávy s Ruskem se značně ztížila. V neposlední řadě Rusko upozorňuje na postavení ruských menšin v pobaltských státech a požaduje, aby Brusel sjednal nápravu. Tato otázka je poněkud citlivější, neboť Moskva ji s oblibou využívá jako způsob, jak odvést pozornost od vlastního někdy problematického přístupu k lidským právům.

## EU SE MUSÍ SJEDNOTIT

Unie a Rusko však díky své provázanosti a blízkosti chtě nechtě spolu spolupracovat musejí. Ba co více, spolupráce mezi Moskvou a Bruselem může za určitých okolností být pro obě strany více než prospěšná. Klíčová se z tohoto hlediska pro EU zdá být nutnost najít vnitřní shodu. To bude do budoucna vyžadovat mnoho kompromisů za předpokladu, že členské země vůbec budou ochotny slevit z určitých svých partikulárních požadavků. Některé členské státy tak budou muset pochopit, že křečovitá politika je spíše kontraproduktivní z hlediska jejich dlouhodobějších zájmů. Poměrně ilustrativní je případ Polska, které se rozhodlo blokovat jednání Unie s Ruskem kvůli ruskému embargu na dovoz polského masa. Místo změny v ruském přístupu se Polsko spíše dostalo do izolace, když se svou snahou narazilo na hospodářské zájmy vlivných členských států.

Na druhou stranu ty členské státy, které usilují o co možná nejužší vztahy s Ruskem, budou muset své zájmy více podřídit celounijní strategii vůči Rusku. Zde je potřeba najít především společnou řeč v oblasti energetiky. Pokud se EU podaří vybudovat společný a propojený energetický trh, může tak získat silnější pozici při vyjednávání s Ruskem. Postup jednoho členského státu při zajišťování jeho energetické bezpečnosti proto musí být alespoň částečně vnímán v souvislosti zajištění energetické bezpečnosti pro celou Unii. EU jako celek bude mít mnohem lepší pozici při vyjednávání s Ruskem než v případě, kdy budou jednotlivé členské státy postupovat samostatně. Pokud se EU rozhodne vystupovat jednotně vůči Rusku, má pro to relativně dobré podmínky: evropská ekonomika je v porovnání s tou ruskou patnáctkrát výkonnější. Rusko má tři a půlkrát menší počet obyvatel, než členské státy dohromady. Do EU směřuje přibližně 56 % ruského exportu, zatímco pro Unii obchodní styky s Ruskem představují jen 6 % celkového objemu zahraničního obchodu.<sup>9</sup> Navíc v případě efektivního využití alternativních zdrojů a zavedení úsporných energetických opatření může Unie do budoucna omezit svou energetickou závislost na Rusku. Nicméně je poměrně naivní myslet si, že by se tato závislost na Rusku dala zcela odstranit. Rusko pokrývá dnes zhruba jednu čtvrtinu evropské spotřeby ropy a zemního plynu, navíc pro některé státy je závislost na dodávkách surovin z Ruska

---

<sup>9</sup> Leopard, M., Popescu, N., A Power Audit of EU-Russia Relations, European Council on Foreign Relations, str. 8, [http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf)



téměř absolutní. Ale tato závislost nemusí být vnímána nutně negativně. Za určitých předpokladů může být Rusko stabilním dodavatelem surovin do EU. Zde platí stejná poučka jako v jiných oblastech jednání EU s Ruskem: pokud se Unii podaří vystupovat jednotně a bude vykonávat cílený nátlak na Moskvu, může dosáhnout kultivace ruského přístupu.

EU by tak měla do budoucna usilovat o normalizaci vztahů s Ruskem. Toho však může dosáhnout jen, bude-li vystupovat jednotně a pokusí-li se stanovit vztahům s Ruskem pevné mantinely. Unie může za tímto účelem využít své váhy na mezinárodní scéně. Kreml se usilovně snaží vytvářet obraz Ruska jako významného aktéra ve světě a je velice citlivý na to, pokud je mu tento status významné světové mocnosti upírán. EU může mít dostatek mocenských nástrojů ve skupině G8, v OSN či při jednání o vstupu Ruska do WTO, aby mohla politiku Moskvy usměrňovat. To platí například v souvislosti s jednáním o energetických otázkách, kde může společný nátlak přinutit Rusko k určitým ústupkům. Důsledné prosazování Evropské politiky sousedství v regionu východní Evropy s důrazem na spolupráci v energetické oblasti může dále posílit vyjednávací pozici Bruselu vůči Ruské federaci.

Je jasné, že Putinovo Rusko se stává více a více sebevědomé a sebejisté. Časy slabého Ruska devadesátých let jsou nenávratně pryč a nové Rusko se nehodlá podřídit diktátu zvenčí. Alespoň takto uvažují tvůrci ruské zahraniční politiky a v těchto intencích se také podle Kremlu mají ubírat vztahy s EU. Unie si proto musí uvědomit, že jen těžko může výrazně ovlivnit politické směřování Ruska do budoucna. Na druhou stranu může Brusel za předpokladu jednotného postupu dosáhnout v jednáních s Ruskem řady úspěchů. Pokud si EU stanoví realistické cíle například v oblasti energetiky a bude jednotně vyžadovat jejich plnění, je zde šance, že Kreml bude tyto návrhy akceptovat. Důraz na dodržování dohod s Ruskem by se pak měl stát základní kamenem jakékoliv budoucí strategie EU vůči Rusku. Do budoucna proto musí Unie především místo budování nadstandardních vztahů usilovat o dosažení co možná nejkorektnějších relací mezi dvěma vzájemně se respektujícími aktéry, kteří však mohou mít rozdílné zájmy.

---

**Jakub Kulhánek**

Autor je analytikem a vedoucím Východoevropského programu Výzkumného centra AMO. Studuje na Institutu mezinárodních studií, Fakulty sociálních věd, Univerzity Karlovy v Praze. Zaměřuje se na ruskou zahraniční politiku a vztahy Ruska a EU.

---



## ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

## VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.