



Vztahy mezi EU a Ruskem

Informační podklad ke společnému sdělení o vztazích mezi EU a Ruskem – vystupovat proti Rusku, omezovat jej a spolupracovat s ním



Podklad k dokumentu Rady č. 9902/21
září 2021
zpracovala: Karolína Buňatová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 4
- Stanovisko vlády ČR: 6
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 7
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:

ŘADA: DOKUMENTY EU

Název: Vztahy mezi EU a Ruskem

Typ řady: interní

Zpracovala: Buňatová, K.

První vydání řady: říjen 2004

Číslo: Podklad k dokumentu č. 9902/21

Frekvence vydání řady: nepravidelná

Datum: září 2021

Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ

Klíčová slova:

Jazyk: CZ

EU; Rusko

Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ

Společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o vztazích mezi EU a Ruskem – vystupovat proti Rusku, omezovat jej a spolupracovat s ním
JOIN(2021) 20 final, kód Rady 9902/21

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
23. 6. 2021
- **Procedura:**
Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 9. července 2021, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 14. července 2021 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.
- **Odůvodnění a předmět:**

[Společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o vztazích mezi EU a Ruskem – vystupovat proti Rusku, omezovat jej a spolupracovat s ním](#) (dále jen „sdělení“) bylo představeno Evropskou komisí a vysokým představitelem EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pro potřeby zasedání Evropské rady ve dnech 24. a 25. června 2021. Sdělení připomíná vzájemnou ekonomickou provázanost EU a Ruské federace (dále jen „Rusko“) a shrnuje aktuální stav vzájemných vztahů v různých oblastech v kontextu pěti hlavních zásad představených v roce 2016, které jsou určující pro zahraniční politiku EU vůči Rusku: provádění minských dohod mezi Ukrajinou a Ruskem, posilování vztahů EU s východními partnery a dalšími sousedními státy, zvyšování odolnosti EU, výběrové spolupráce s Ruskem v oblastech zájmu EU a mezilidských kontaktech a podpory ruské občanské společnosti. V současné době jsou vzájemné vztahy komplikované a lze reálně očekávat jejich další zhoršování. Sdělení proto představuje doporučení ohledně možného posílení provádění zahraniční politiky EU ve vztahu k Rusku. Komise a vysoký představitel navrhuje, aby se EU zaměřila na působení ve třech oblastech: vystupování proti Rusku, jeho omezování a spolupráci s ním.

Ve dnech 24. a 25. května 2021 proběhla na půdě [Evropské rady](#) strategická rozprava o Rusku, která byla vyvolána zhoršujícími se vztahy EU s Ruskem. Od roku 2014, kdy došlo k protiprávní anexi Krymského poloostrova a následné podpoře separatistických hnutí na východě Ukrajiny ze strany Ruska, byly v EU přijaty různé typy omezujících opatření (včetně [sankcí proti šíření a používání chemických zbraní](#) a [globálního režimu sankcí v oblasti lidských práv](#)), kterými Unie reagovala na vnitro- i zahraničněpolitické aktivity ruského režimu. Ačkoliv byly v letech [2014](#) a [2015](#) podepsány dohody v Minsku, které měly vést ke stabilizaci situace na Ukrajině, jednání zúčastněných stran vedlo k dalším konfliktům. Po schůzce s ruským ministrem zahraničí v Moskvě

v únoru 2021 [uvedl](#) vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, že Rusko směřuje ke státu s neliberálně demokratickým režimem, odpojuje se od Evropy a demokratické hodnoty považuje za existenční hrozbu. Vztah EU k Rusku se začal řídit principy „vystupovat proti Rusku, omezovat jej a spolupracovat s ním“. Spolu s [pěti hlavními zásadami](#) stanovenými v roce 2016 představují tyto principy aktuální přístup EU k Rusku. Na květnovém zasedání Evropské rady byli Komise a vysoký představitel vyzváni, aby pro účely zasedání Evropské rady v červnu 2021 vypracovali novou strategii EU s Ruskem. Tato strategie pak byla ve formě tohoto společného sdělení představena dne 16. června 2021.

- **Obsah a dopad:**

Na začátku sdělení jsou uvedeny **politické souvislosti vztahů EU s Ruskem**. Dle dokumentu Rusko vnímá globální politiku perspektivou politiky moci a multipolárního uspořádání. Často se pokouší rozvíjet dvoustranné vztahy s jednotlivými členskými státy EU na úkor vztahů EU–Rusko. Vnitřní politika Ruska je charakterizována narůstajícími politickými represemi, reprezentovanými například zákony o tzv. „cizích agentech“, „nežádoucích organizacích“ a „extremismu“, dezinformačními kampaněmi a zastrahováním a potlačováním nezávislých sdělovacích prostředků. Ruská ekonomika má zároveň vážné strukturální nedostatky zesílené stávajícím dopadem pandemie covidu-19. Přes tyto rozdíly však **EU a Rusko sdílí základní společnou zodpovědnost za mír a bezpečnost** na evropském kontinentu a jsou **propojeny v některých specifických ekonomických oblastech**¹. EU učinila podmíněnou nabídku spolupráce s Ruskem, avšak Rusko se aktivně vydává opačným směrem.

Sdělení dále shrnuje plnění **pěti hlavních zásad**, na kterých je založen jednotný přístup EU ve vztahu k Rusku:

1. **Provedení minských dohod**

V reakci na protiprávní anexi Krymského poloostrova a pokračující destabilizaci východní Ukrajiny uložila EU vůči Rusku tři soubory **omezujících opatření**². Unie je jedním z největších **humanitárních dárců** v rámci krize na východní Ukrajině, poskytuje také pomoc ukrajinským uprchlíkům v Rusku. Ruská vláda se však snaží vystupovat jako prostředník a ne jako strana konfliktu. Vzhledem k tomu, že Rusko postrádá konstruktivní přístup, lze předpokládat, že tento trend přetrvá.

2. **Posílené vztahy se zeměmi Východního partnerství EU a dalšími sousedy**

V březnu 2020 byly navrženy [dlouhodobé politické cíle Východního partnerství](#). Politika EU směrem k této oblasti má za cíl **posílit odolnost východních partnerů** prostřednictvím dvoustranných dohod a významné finanční podpory³. **EU důrazně odmítá ruské úsilí o privilegovanou sféru vlivu** a konfrontační politiku Ruska. Stejně tak EU pokračuje v politice neuznání protiprávní anexe Krymského poloostrova a „nezávislosti“ gruzínských separatistických oblastí Abcházie a Jižní Osetie. V červnu 2019 EU obnovila svou [strategii pro Střední Asii](#).

¹ Rusko je pátým největším obchodním partnerem EU (4,8 % celkového obchodu EU se zbožím v roce 2020), naopak EU je největším obchodním partnerem pro Rusko (37,3 % celkového obchodu země se zbožím). Stejně tak je EU zdaleka největším investorem pro Rusko (75 % celkových přímých zahraničních investic v Rusku). Přímé zahraniční investice Ruska v EU dosahují pouze 1 % celkových přímých zahraničních investic.

² [Rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP](#) ze dne 31. července 2014 a [nařízení Rady \(EU\) č. 833/2014](#) ze dne 31. července 2014, [rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP](#) ze dne 17. března 2014 a [nařízení Rady \(EU\) č. 269/2014](#) ze dne 17. března 2014 a [rozhodnutí Rady 2014/386/CFSP](#) ze dne 23. června 2014 a [nařízení Rady \(EU\) č. 692/2014](#) ze dne 23. června 2014.

³ Dokument uvádí např. grantovou pomoc ve výši téměř 5 mld. eur zaměřenou především na zvýšení odolnosti vůči hybridním a kybernetickým hrozbám či poskytnutí téměř 1 mld. eur na pomoc při řešení důsledků pandemie covidu-19.

3. Posilování odolnosti EU

K posilování odolnosti EU přispívá souběžná **ekologická a digitální transformace** a další nástroje⁴. Svoji **energetickou bezpečnost** EU posiluje diverzifikací mezinárodních zdrojů a dodávek a vytvářením jednotného trhu EU s energií. Rusko je aktuálně nejvýznamnějším dodavatelem energie do EU a EU je největším trhem pro vývoz energie.⁵ Očekává se, že díky zvyšování energetické nezávislosti EU se vývoz ruských energetických produktů do EU v následujících dekádách sníží, což bude mít na Rusko nevyhnutelně dopad.

V reakci na nezákonnou anexi Krymského poloostrova a následnou dezinformační kampaň proti EU byl v roce 2016 vytvořen [společný rámec pro boj proti hybridním hrozbám](#). V souvislosti s nepřátelskými činnostmi ruských aktérů v kyberprostoru EU rovněž posiluje svoji **odolnost vůči kybernetickým útokům**⁶ a zlepšuje narušování **dezinformačních kampaní**.

4. Možná selektivní spolupráce s Ruskem ohledně otázek, na nichž má EU zájem

Jednání na úrovni vysokých úředníků o otázkách **klimatu** byla postupně obnovena. Výměny na pracovní úrovni k **digitálním otázkám** zatím nepřinesly konkrétní výsledky. EU především prosazuje koordinaci využívání kmitočtového pásma 700 MHz a přístup pro společnosti z EU na trh v Rusku. V otázkách **zahraniční politiky** jsou oblasti, v nichž je postoj Ruska a EU v zásadě blízký (zachování společného komplexního akčního plánu s Íránem; politický proces v Libyi – zde se EU zasazuje o pozitivní postoj ruské vlády a o rychlé stažení ruských žoldnéřů; mírový proces na Blízkém východě). Postoje EU a Ruska k situaci v Sýrii se naopak výrazně liší. Spolupráce probíhá v rámci Severní dimenze a v oblasti Černého moře.

V oblasti **obchodu** jsou udržovány technické kontakty, které se týkají především překážek vycházejících z politiky ruské vlády týkající se nahrazení dovozu. Rusko zakázalo dovoz přibližně poloviny zemědělských produktů z členských států EU. Celkové podnikatelské a investiční prostředí v Rusku se navíc dále zhoršuje.

5. Mezilidské kontakty a podpora ruské občanské společnosti

Do Ruska je vydáván největší počet schengenských víz na celém světě (26 % v roce 2020). Důležitými oblastmi spolupráce jsou **výzkum a vývoj** (program Horizont Evropa 2021–2027), **vysokoškolské vzdělávání** (program Erasmus+) či program **přeshraniční spolupráce** Interreg.

V oblasti podpory ruské občanské společnosti a organizací na ochranu lidských práv financuje EU **Fórum občanské společnosti EU–Rusko**. Restriktivnější právní rámec v Rusku však zásadně omezuje činnosti občanské společnosti.

V závěru sdělení je navržen **další postup EU vůči Rusku**. Kolektivní provádění pěti hlavních zásad dalo Unii účelný a zásadový přístup k ochraně jejích zájmů. EU a její členské státy budou nadále jednat jednotně a důsledně, dvoustranná spolupráce nemá být na úkor společných zájmů EU. Dle nejrealističtějšího výhledu do následujících let se **Unie musí připravit na další zhoršení vztahů s Ruskem**. Její ambicí by však mělo být prozkoumání možných způsobů, **jak postupně změnit současnou dynamiku vztahů směrem k předvídatelnosti a stabilitě**. EU proto zachová otevřené komunikační kanály s Ruskem a od Ruska bude očekávat konstruktivnější zapojení a politické **odhodlání**. Níže uvedené **tři pilíře**, na kterých bude postaven přístup EU k Rusku, jsou v souladu s uvedenými pěti hlavními zásadami a reflektují přístup založený na zásadovém pragmatismu.

⁴ Mezi těmito nástroji jsou uvedeny [přezkum obchodní politiky](#), [aktualizace průmyslové strategie 2020](#), [mechanismus prověřování přímých zahraničních investic](#), [soubor opatření pro síť 5G](#) či [nový nástroj pro zahraniční subvence](#).

⁵ Téměř 75 % vývozu ropy, 75 % vývozu plynu a přibližně 50 % vývozu uhlí z Ruska směřuje do EU (v porovnání s 27 % vývozu ropy a 2 % vývozu plynu z Ruska do Číny). Vývoz energie představuje pro Rusko 25 % jeho HDP.

⁶ Sankce byly poprvé přijaty v reakci na kybernetické útoky z července 2020. Dalšími nástroji jsou [Strategie kybernetické bezpečnosti EU pro digitální dekádu](#) a [speciální soubor nástrojů EU](#), který se týká kybernetické bezpečnosti sítí 5G.

1. Aktivně vystupovat

- aktivně bojovat proti porušování lidských práv a prosazovat demokratické hodnoty;
- poukazovat na soustavné porušování mezinárodního práva ze strany Ruska na Ukrajině, v Gruzii a kdekoliv jinde; vyzývat Rusko, aby převzalo odpovědnost jakožto strana konfliktu;
- adekvátně reagovat na zlovolné jednání Ruska, včetně využití hybridních opatření, a pokud to bude zapotřebí, rozšířit sankční režimy;
- omezit zdroje, které může ruská vláda čerpat pro svou destabilizující zahraniční politiku;
- prosazovat legislativu na úrovni EU, která by umožnila cíleným způsobem potírat trestnou činnost pocházející z Ruska;
- bojovat proti korupci a praní peněz mimo jiné zvýšením transparentnosti finančních toků týkajících se Ruska.

2. Omezovat

- ještě aktivněji než dosud koordinovat své reakce na ruskou činnost s podobně smýšlejícími partnery, jako jsou NATO či skupina G7;
- rozvíjet kapacity EU v oblastech kybernetické bezpečnosti a obrany a zlepšit strategickou komunikaci; posilovat kapacity v boji proti hybridním hrozbám;
- plně implementovat pravidla energetického trhu EU a podporovat energetickou bezpečnost sousedních zemí;
- zvýšit podporu zemím Východního partnerství včetně možných investic do bezpečnostních partnerství se sousedními zeměmi, tak aby byla zvýšena jejich odolnost.

3. Spolupracovat

- konstruktivně se angažovat v oblasti veřejného zdraví;
- spolupracovat v otázkách ochrany klimatu a životního prostředí;
- více zapojit ruskou vládu na technické úrovni do řešení ekonomických otázek, které jsou dlouhodobě problematické (např. kontrola subvencí, nahrazení dovozu, obchodní překážky, apod.);
- rozvíjet mezilidské kontakty: to by zahrnovalo např. zjednodušení vízového režimu pro mládež, akademickou spolupráci, studentské výměny, atd.;
- pokračovat v programech regionální a přeshraniční spolupráce;
- flexibilněji a kreativněji podporovat ruskou občanskou společnost a obránce lidských práv; podporovat nezávislá ruskojazyčná média, tak aby byla posílena různorodost názorů;
- spolupracovat v otázkách regionálního (JCPoA, Blízký východ, Libye, Afghánistán) a globálního (boj proti terorismu, šíření jaderných zbraní) charakteru;
- spolupracovat s Ruskem v rámci mnohostranných organizací.

Výše uvedený program provede Komise a vysoký představitel / místopředseda Komise, a to na základě celkového vývoje a pokynů Evropské rady.

• Stanovisko vlády ČR:

Dle rámcové pozice vlády ČR se jedná o národní prioritu.

ČR měla výhrady k procesu tvorby dokumentu, který probíhal bez účasti členských států. Dle postoje vlády ČR sice sdělení obsahuje přiléhavý popis současného stavu vztahů EU–Rusko a realisticky počítá s jejich možným dalším zhoršením, avšak neobsahuje *policy options* (jak požadovala Evropská rada), ani scénáře potenciálního vývoje a možných reakcí EU. I tak je sdělení dobrým základem pro diskusi o dalších vztazích s Ruskem.

ČR podporuje politiku tzv. pěti hlavních zásad EU vůči Rusku a jednotu EU. ČR podporuje aktuální sankce vůči Rusku a nesouhlasí s jejich eventuálním zmírňováním v případě nedostatečné implementace minských dohod ze strany Ruska. ČR také oceňuje perspektivu rozvoje bezpečnostních partnerství a posilování odolnosti východních partnerů. Co se týká posilování spolupráce v oblasti čelení narušujícím aktivitám Ruska v EU (vč. kybernetických a hybridních

hrozeb), kterou ČR podporuje, vláda ČR dokumentu vytýká navržený reaktivní přístup (boj s dezinformacemi), místo využití proaktivního přístupu. Ten by měl jasně komunikovat evropskou (především ekonomickou) sílu a její pozitivní vliv v Rusku (investice) a měl by se stát normou. Více synergií lze dle vlády ČR nalézt mezi EU a NATO. Existence dialogu v oblasti zdravotnictví, klimatu a životního prostředí a obchodních sporů je sice v zájmu EU, avšak sdělení pomíjí skutečnost, že Rusko nejspíše nemá dle dosavadních zkušeností o takovou spolupráci reálný zájem. Dle vlády ČR je potřeba v rámci vztahů EU a Ruska věnovat mimořádnou pozornost lidskoprávní situaci v Rusku a podporovat nezávislá média. Vláda ČR uvítala zmínku o vízové facilitaci pro určité skupiny ruských občanů (studenti apod.).

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Evropská rada dokument projednala na svém zasedání ve dnech 24. a 25. června 2021. Evropský parlament se dokumentem dosud nezabýval.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 15. 9. 2021 a usnesením č. 488 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

b e r e n a v ě d o m í společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o vztazích mezi EU a Ruskem – vystupovat proti Rusku, omezovat je a spolupracovat s ním.