



EVROPSKÁ UNIE A UKRAJINA

(Po summitu v Helsinkách 27.10. 2006)



Václav Štěrba

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

OBSAH

1. ZÁKLADY PRO VZTAHY MEZI EU A UKRAJINOU	3
2. VNITROPOLITICKÁ SITUACE NA UKRAJINĚ.....	5
3. HLAVNÍ TÉMATA SUMMITU V HELSINKÁCH.....	7
4. PERSPEKTIVY BUDOUCÍHO SMLUVNÍHO VZTAHU.....	7
5. DOHODY O USNADNĚNÍ VÍZOVÉHO STYKU A O READMISI.....	8
6. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ.....	11
 PŘÍLOHA I. - RÁMCOVÁ POZICE ČR K MANDÁTU PRO EVROPSKOU KOMISI KE SJEDNÁNÍ NOVÉ POSÍLENÉ DOHODY MEZI EU A UKRAJINOU.....	 12

1. ZÁKLADY PRO VZTAHY MEZI EU A UKRAJINOU

Smluvní rámec

Dohoda o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a Ukrajinou vstoupila v platnost v březnu 1998 na počáteční dobu deseti let s tím, že poté bude automaticky prodlužována, nerozhodne-li se ji jedna ze stran vypovědět. Dohoda ustavila společné orgány, v rámci kterých se spolupráce realizuje. Zejména se jedná o Radu partnerství a spolupráce, která se pravidelně schází na úrovni ministrů (Unii zastupuje Trojka), k jednotlivým konkrétním oblastem jsou v rámci Rady zřízeny výbory a podvýbory.

V ekonomické oblasti se Dohoda zaměřuje na rozvoj obchodních vztahů spojených s harmonizací standardů a norem. Výhledově se hovoří o možnosti vytvoření zóny volného obchodu, po přistoupení Ukrajiny k WTO.

Společná strategie EU pro Ukrajinu

Společná strategie pro Ukrajinu byla přijata Evropskou radou 11.12.1999 (1999/877/SZBP). Unie si zde vytyčila tyto hlavní cíle:

- Konsolidace demokracie, vlády zákona a veřejných institucí, rozvoj nezávislých médií.
- Podpora procesu ekonomické tranzice – přechod k fungující tržní ekonomice.
- Spolupráce v oblasti stability a bezpečnosti v Evropě.
- Spolupráce v oblasti životního prostředí, energetiky a jaderné bezpečnosti.
- Podpora integraci Ukrajiny do evropské a světové ekonomiky.
- Spolupráce v oblastech spravedlnosti a vnitra.

Pro implementaci těchto cílů mají být použity všechny prostředky dostupné Unii jako celku, Společenství i členskými státy. Hlavním nástrojem pro implementaci strategie je Smlouva o partnerství a spolupráci a od února 2005 také Akční plán v rámci Evropské politiky sousedství. Evropská komise jedná zejména skrze nástroj Společenství TACIS.¹

Evropská politika sousedství a Akční plán EU-Ukrajina

Akční plán byl Komisí navržen 9. 12. 2004 a schválen a přijat Radou partnerství a spolupráce EU-Ukrajina 21. 2. 2005. Jedná se o tzv. dohodu s malým „d“, kdy jsou stanoveny prioritní oblasti spolupráce a dílčí cíle, jichž by obě strany v rámci těchto oblastí chtěly dosáhnout. Zda a kdy jich dosáhnou už ale záleží jen na těchto stranách. Implementace Akčního plánu se realizuje v rámci institucí ustavených Dohodou o partnerství a spolupráci. Hlavní časový rámec pro realizaci tohoto akčního plánu jsou tři roky, poté bude buď přijat akční plán nový nebo zvolena jiná cesta spolupráce.

Prioritními oblastmi Akčního plánu jsou tyto:

- Stabilizace institucí, demokratických procesů a vlády zákona
- Zajištění demokratického průběhu prezidentských a parlamentních voleb

¹ V období 1999-2005 poskytl Společenství, v rámci různých programů – ale zejména TACIS, Ukrajině asistenci ve výši 960 milionů Eur. Zdroj: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm

- Zajištění svobody médií a svobody slova
- Spolupráce v oblasti odzbrojení a nešíření zbraní
- Spolupráce ve společném sousedství s ohledem na regionální stabilitu (zejména hledání řešení pro konflikt v Podněsterí)
- Přistoupení Ukrajiny k WTO
- Postupné odstraňování netarifních bariér pro obchod
- Zlepšování investičního prostředí, vytvoření transparentních podmínek pro obchod, zefektivnění administrativy, boj s korupcí
- Reforma daní a daňové administrativy
- Uzavření dohod o zjednodušení vízového styku a o readmisi
- Postupné přibližování ukrajinské legislativy k unijnímu acquis
- Dialog o otázkách zaměstnanosti, zlepšení zacházení s přistěhovalci – nediskriminace na základě národnosti
- Plná implementace Memoranda o porozumění k uzavření jaderné elektrárny v Černobyli.

Evropská perspektiva Ukrajiny – postoje institucí EU

Na počátku roku 2005 vyvstala pro Evropskou unii nutnost zaujmout postoj k možnému budoucímu členství Ukrajiny v Evropské unii. Jednak proto, že po rozšíření EU v květnu 2004 se Ukrajina stala jejím sousedícím státem, ale především pak s ohledem na tzv. „evropskou ambici“ nového ukrajinského porevolučního establishmentu, který EU od počátku podporovala. Na druhou stranu se však EU v dané době již začala potýkat s tzv. „únavou z rozšíření“, proto Rada Ukrajině přímo členství nepřislíbila.

Závěry Rady EU

Do závěrů, které přijala Rada 21. února 2005 k Ukrajině, byla zvolena opatrná formulace. „**Evropská unie uznává evropské aspirace Ukrajiny a vítá její evropskou volbu.**“ Rada dále zdůraznila, že nyní chce prohlubovat své vztahy s Ukrajinou v rámci Akčního plánu Evropské politiky sousedství.² Od této doby k žádnému posunu na straně EU nedošlo, zvýrazněná citace se ve vztahu k Ukrajině i nadále používá. Členské státy vesměs nemají zájem přijmout další závazek do agendy rozšíření. Po dvojím „ne“ Evropské ústavní smlouvě v květnu a červnu roku 2005 bylo Ukrajině naznačeno, že bude lépe, když s přihláškou ke vstupu do EU prozatím počká.

Evropský parlament

Evropský parlament ve svém usnesení z 13. 1. 2005 vyzval Radu, Komisi a členské státy, „aby kromě opatření akčního plánu v rámci evropské politiky sousedských vztahů zvážily ostatní formy spolupráce s Ukrajinou, které by poskytly zemi jasnou evropskou

² pozn. Evropská politika sousedství je politikou EU vůči geograficky blízkým zemím, u nichž se nepředpokládá budoucí přistoupení.

perspektivu, odpovídaly by projeveným tužbám velké většiny ukrajinského lidu, a podle možnosti nakonec vedly ke vstupu země do EU.“ Evropský parlament dále připomněl článek 49 Smlouvy o EU, kde se uvádí, že členství v EU je otevřené všem evropským zemím, které splňují příslušné podmínky a závazky.

Výsledky summitu v prosinci 2005

Summity mezi EU a Ukrajinou se konají jednou za rok zpravidla v říjnu. V loňském roce byl termín summitu, s ohledem na ukrajinskou vnitropolitickou situaci, výjimečně posunut až na prosinec. Jednalo se o první summit po oranžové revoluci, od kterého si především ukrajinská strana mnoho slibovala. EU jí sice nemohla nabídnout perspektivu budoucího členství, ale jak určitou náplast se rozhodla udělit Ukrajině status tržní ekonomiky.

Dále byl projednán pokrok v implementaci akčního plánu, byly podepsány dohody týkající se spolupráce v oblasti letectví a satelitní navigace. Dále byl ve formě Memoranda o porozumění přijat dokument k energetické spolupráci. Jádrem memoranda jsou čtyři tzv. cestovní plány (roadmaps), v rámci kterých má být spolupráce rozvíjena. Těmito „roadmaps“ jsou:

- Cestovní plán k zajištění bezpečnosti ukrajinských jaderných elektráren
- Cestovní plán pro integraci trhů s plynem a elektřinou (Ukrajina se přizpůsobí unijnímu acquis, cílem je více otevřený ukrajinský trh – zejména pro exporty a dále efektivnější nakládání s energiemi.
- Cestovní plán pro zvýšení bezpečnosti dodávek energií a tranzitu uhlovodíků.
- Cestovní plán pro zlepšení efektivity, bezpečnosti a environmentálních standardů v uhelném sektoru.

2. VNITROPOLITICKÁ SITUACE NA UKRAJINĚ

Od Oranžové revoluce k parlamentním volbám

Na přelomu let 2004 a 2005 proběhla na Ukrajině série událostí známá jako Oranžová revoluce. Rozbuškou se stalo zmanipulované druhé kolo prezidentských voleb, které vyvolalo protesty desetitisíců lidí v Kyjevě. Představitelům opozice se nakonec podařilo zvrátit situaci ve svůj prospěch. V opakovaném druhém kole prezidentských voleb uspěl „oranžový“ kandidát Vladimír Juščenko. 4. února 2005 pak parlament potvrdil jmenování Julie Tymošenkové do funkce premiérky. První velké kroky nového establishmentu vedly k obnovení politické plurality a svobody médií, byla též realizována reforma politického systému z prezidentského na tzv. parlamentně prezidentský.

Spolupráce premiérky a prezidenta netrvala dlouho, narůstající konfrontace nakonec vedly prezidenta Juščenka k odvolání Tymošenkové z funkce. Tak se stalo 9. 9. 2005, do dvou týdnů byl novým premiérem jmenován Jurij Jechanurov, jehož vláda dovedla zemi až k volbám v březnu 2006.

Vznik tzv. Antikrizové koalice

Ve volbách 26. března 2006 přesvědčivě zvítězila Strana regionů Ukrajiny (SRU) Vladimíra Janukovyče, poraženého prezidentského kandidáta z opakovaného druhého kol prezidentských voleb. Se 32,14% získala SRU 186 mandátů. Druhý se 129 mandátů skončil Blok Julie Tymošenkové (BJuT), proprezidentský Národní svaz Naše Ukrajina (NSNU) získal 81 křesel, 33 mandátů Socialistická strana Ukrajiny (SSU) a 21 mandátů Komunisté (KSU).

Přes volební zisk SRU se však stále dalo hovořit o volebním úspěchu „oranžových“, kteří (BJuT + NSNU + SSU) po volbách disponovali 243 hlasy ve 450 členné Nejvyšší radě. Neschopnost NSNU a BJuT dohodnout se na koaliční smlouvě ale po několika měsících politické krize vyústila v pro všechny nečekaný obrat Socialistické strany, která opustila oranžový tábor a zapojila se ještě společně se SRU, Komunisty a několika přeběhlíky z BJuT a NSNU do projektu tzv. Antikrizové koalice. Porážka „Oranžových“ byla definitivně dokonána 4. srpna 2006, kdy parlament schválil novou vládu Ukrajiny v čele s Viktorem Janukovyčem.

Současná situace a perspektivy do budoucna

17. října 2006 Národní svaz Naše Ukrajina oficiálně oznámil svůj přechod do opozice, definitivně tak odmítl možnost podílet se na Janukovyčově Antikrizové koalici. Hlavním důvodem, který představitel NSNU Roman Bezsmertnyj uvedl, jsou zásadní změny v zahraničněpolitickém (odklon od NATO, EU, WTO) i vnitropolitickém (rozpočet, zemědělská politika) směřování země pod Janukovyčovým vedením.

Půl roku po volbách se tak na Ukrajině definitivně vyjasnila situace na politické scéně. Vládní koalici tvoří SRU, SSU a KSU. BJuT a NSNU jsou v opozici. Perspektivy dalšího vývoje nastiňuje Zahraniční úřad ČR v Kyjevě následovně:³

- *Přechod NSNU do opozice vytváří na Ukrajině politickou situaci, která je charakterizována následujícími momenty: 1) stávající poměr sil v parlamentu je 249:201 v neprospěch oranžových sil; 2) vládní koalice bez NSNU nemá v parlamentu ústavní většinu; 3) vládní koalice vedená Stranou regionů se do jisté míry stává rukojmím dvou menších stran, tj. komunistů a socialistů, odchod kteréhokoliv z těchto dvou subjektů znamená konec koalice i vlády V. Janukovyče; 4) oranžové síly i prezident ztrácí možnost více ovlivňovat činnost Janukovyčovy vlády prostřednictvím účasti NSNU ve vládní koalici; 5) lze předpokládat narůstání konfrontace mezi vládou, která nebude muset brát ohled na svoji oranžovou část, a prezidentem, který ze své administrace postupně buduje cosi, co by bylo možné nazvat stínovým kabinetem; 6) bezesporu posílila pozice J. Tymošenkové jako hlavního představitele opozice; 7) Naše Ukrajina se postupně bude vytrácet z ukrajinské politické scény a bude nahrazena novou proprezidentskou stranou, která bude mít za úkol zajistit znovuzvolení V. Juščenka na prezidentských volbách 2009; 8) pokud odejdou z vlády i ministři delegovaní prezidentem, potom z vlády zmizí odhodlaní zastánci vstupu Ukrajiny do NATO; 9) z prohlášení představitelů BJuT i Naší Ukrajiny vyplývá, že nemají v úmyslu zůstat v opozici celých pět let. Možnosti jak ale dostat vládu do rukou oranžových není příliš mnoho. V podstatě se*

³ TIC č. 1205/2006 Kyjev: Národní blok Naše Ukrajina přechází do opozice. 5.10. 2006.

naskýtají dvě – vládní koalici by musela opustit jedna z menších stran anebo by se musela dramaticky zhoršit ekonomická situace země, která by vedla k nárůstu nespokojenosti s vládou, která by vedla k pádu V. Janukovyče.

3. HLAVNÍ TÉMATA SUMMITU V HELSINKÁCH

27. 10. 2006 proběhl v Helsinkách v pořadí již desátý summit mezi Evropskou unií a Ukrajinou. Evropskou unií zde zastupovali Matti Vanhanen jako předseda Evropské rady a předseda Evropské komise José M. D. Barroso. Ukrajinskou delegaci vedl prezident Viktor Juščenko, doprovázen byl ministrem zahraničních věcí Borisem Tarasjukem.

Summit byl prvním setkáním na takto vysoké úrovni od březnových voleb na Ukrajině a po vytvoření nové ukrajinské vlády. Na programu byly 3 hlavní tematické okruhy:

- 1) **Vývoj v EU a na Ukrajině.** Obě strany se shodly na důležitosti politických a ekonomických reforem, ve kterých musí Ukrajina pokračovat, chce-li vstoupit se stát členem WTO.
- 2) **Vztahy mezi EU a Ukrajinou.** Bylo dosaženo základní shody ohledně budoucí rozšířené dohody s tím, že jednání by měla začít v roce 2007. Prezident Juščenko usiloval o pozitivní výstup summitu co se týče evropské perspektivy Ukrajiny. Nebude-li budoucí rozšířená dohoda zmiňovat perspektivu členství Ukrajiny v EU, pak podle Juščenka nemá politická část dohody žádný význam. Předseda EK José Barroso tuto možnost jednoznačně odmítl s tím, že ani Ukrajina, ani Evropská unie nejsou na tento krok připraveny.
- 3) **Vybraná mezinárodní témata.** EU a Ukrajina hovořily o řešení situace v Podněsterí, situaci v Bělorusku, vztazích mezi Ukrajinou a Ruskem a přivítaly úzkou spolupráci mezi EU a Ukrajinou v oblasti bezpečnostní a obranné politiky. Jedním z přetrvávajících problémů na Ukrajině je zneškodňování nevybuchlé a prošlé munice, i nadále zde bude zapotřebí asistence ze strany EU.

Na summitu byly dále podepsány Dohoda o vízové spolupráci a Dohoda o zpětném vydávání osob (podrobně viz kapitola 5).

4. PERSPEKTIVY BUDOUCÍHO SMLUVNÍHO VZTAHU

V březnu 2008 má vypršet počáteční desetiletá platnost Dohody o partnerství a spolupráci. Zároveň dojde ke konci tříleté implementační období Akčního plánu Evropské politiky sousedství (přijat v únoru 2005). Tento souběh a zároveň skutečnost, že Evropská unie souběžně vyjednává o nahrazení své Dohody o partnerství a spolupráci s Ruskou federací, přirozeně vedou k potřebě dát vyšší úroveň i smluvnímu vztahu s Ukrajinou. Jak Ukrajina, tak řada členských států EU včetně České republiky

mají zájem na tom, aby nový smluvní vztah mezi EU a Ukrajinou šel přinejmenším tak daleko, jako nový smluvní vztah mezi EU a Ruskem. (Podrobně k pozici ČR viz Příloha I.). Až na úroveň Dohody o přidružení však tato s největší pravděpodobností nepůjde (nepřijatelné pro řadu členských států a zřejmě též i pro Ukrajinu pod novou vládou).

V rámci uplynulého summitu se Evropská unie s Ukrajinou shodly na základních principech budoucí rozšířené Dohody, a tedy že tato bude pokrývat všechny oblasti vzájemných vztahů, včetně vytvoření zóny volného obchodu, přičemž zde zůstává podmínkou vstup Ukrajiny do WTO. Dohoda by též měla obsahovat ustanovení o společných hodnotách, spolupráce v oblasti justice a vnitra, hlubší spolupráce v energetice, spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky atd.

Zahájení samotných negociací je předběžně naplánováno na začátek roku 2007 (členské státy EU by měly dokončit jednání o negociačním mandátu pro Evropskou komisi⁴ ještě za finského předsednictví, konečné schválení mandátu lze očekávat od Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy ve dnech 11. - 12. 12. 2006).

Dohoda vyjednaná Evropskou komisí na základě mandátu od Rady bude muset být schválena Evropským parlamentem a ratifikována ve všech členských státech EU a Ukrajině. Předpokládá se, že dokud nová rozšířená Dohoda nevstoupí v platnost, nebude vypovězena Dohoda stávající, tak aby nevzniklo právní vakuum.

5. DOHODY O USNADNĚNÍ VÍZOVÉHO STYKU A O READMISI

Během summitu byly podepsány Dohody o usnadnění vízového styku a o zpětném přebírání osob. Jednání o obou dohodách a jejich uzavření bylo od počátku vzájemně podmíněné (i vzhledem k tomu, že vízová dohoda je jednostranně výhodná pro Ukrajinu, readmisní zase pro Evropskou unii).

Dohoda o usnadnění vízového styku

Cílem Dohody je posílení vzájemných hospodářských, kulturních, vědeckých a dalších vazeb mezi EU a Ukrajinou prostřednictvím zjednodušení procesu udělování tzv. Schengenských víz ukrajinským občanům. (Občané členských států EU pro cestu na Ukrajinu netrvalí déle než 90 dní již dnes víza nepotřebují). V případě, že by se Ukrajina rozhodla obnovit vízovou povinnost pro (některé) občany členských států EU, na tyto občany se pak budou též vztahovat ustanovení této Dohody. Působnost Dohody se na straně EU nevztahuje na Velkou Británii, Irsko a Dánsko.

Usnadnění vydávání se bude v zásadě týkat víz pro pobyt na území EU o délce až 90 dnů (pro vybrané skupiny osob – členy diplomatických misí, děti občanů žijících legálně v EU, zástupce společností, kteří pravidelně navštěvují EU z obchodních

⁴ Jednání nyní probíhají na základě Komisi předloženého návrhu – *Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to open negotiations with Ukraine for a new Enhanced Agreement* – 12904/06. Dokument je klasifikován jako RESTREINT UE (EU Vyhrazené), není tedy volně k dispozici.

důvodů atd. - je zde možnost zisku dlouhodobého víza s možností opakovaného vstupu). Dohoda jasně stanovuje podmínky pro udělení víz jednotlivým skupinám osob (např. novinář musí mít potvrzení od profesní organizace o své kvalifikaci a od svého zaměstnavatele o cíli jeho cesty, osoby podílející se na výměnném studijním či vědeckém programu musí mít potvrzení od přijímací univerzity/ústavu, lidé jedoucí na návštěvu za blízkými příbuznými legálně pobývajících v EU potřebují zvací dopis...atd.)

Co se týče poplatků, základní cena za vydání víza bude stanovena na 35 eur, přičemž některé skupiny lidí mají tento poplatek odpuštěn (blízcí příbuzní, členové oficiálních delegací, členové národního a regionálních parlamentů, žáci a studenti navštěvující EU ze studijních důvodů, novináři, účastníci mládežnických sportovních akcí...atd). Rozhodnutí o vydání víza by měl zastupitelský či konzulární úřad členského státu EU učinit do deseti kalendářních dnů, s možností prodloužení této lhůty na 30 dnů v naléhavých případech.

Dohoda o zpětném přebírání osob

Na základě dohody budou mít členské státy EU a Ukrajina povinnost přijmout nazpět své občany, kteří nelegálně vstoupili či nelegálně pobývali na území druhého státu. Budou též muset zpět přijmout nelegální přistěhovalce, kteří jsou občany třetích států (nebo nemají občanství) a kteří vstoupili na území jednoho státu ze státu druhého.

Zjednodušeně řečeno a aplikováno do praxe, na základě této Dohody bude mít Ukrajina povinnost přijmout zpět na své území všechny nelegální migranty, – ať již s ukrajinským nebo jiným občanstvím, kteří se dostanou na území členského státu EU z Ukrajiny (z velké části se bude jednat o imigranty dopadené na slovenské, resp. maďarské straně hranice s Ukrajinou).

Motivace Evropské unie je jednoznačná. Ukrajina je tranzitní zemí pro nelegální migranty z Dálného a Středního východu, Jihovýchodní Asie a států SNS. Prostřednictvím tzv. Středoevropské cesty, jíž je Ukrajina součástí, se do Evropy dostávají nelegální přistěhovalci zejména z Vietnamu, Pákistánu, Indie, Srí Lanky, Bangladéše, Afghánistánu, Číny, Uzbekistánu, Tádžikistánu a Čechenska. Do Ukrajiny přicházejí tyto skupiny buď přes její východní hranici s Ruskem nebo severní s Běloruskem. Vzhledem k tomu, že v době existence Sovětského svazu se jednalo o hranice vnitřní a tedy nechráněné, ještě dnes jsou právě tyto hranice velmi snadno průchozí. Na území EU se nelegální přistěhovalci snaží pronikat především přes ukrajinsko-slovenskou a ukrajinsko-maďarskou hranici.

Pro Ukrajinu je uzavření dohody jednoznačně nevýhodné – readmisní dohody jsou vždy nevýhodné pro země které jsou zdrojem či tranzitním územím nelegálních přistěhovalců. Jedním z aspektů je finanční a technická nákladnost – Ukrajina bude muset vybudovat dostatečnou síť tzv. Center dočasného pobytu, do kterých umístí zajištěné nelegální přistěhovalce až do doby, než je opatří potřebnými dokumenty a než vyjedná jejich převzetí se zemí jejíž mají občanství. Náklady na zajištění potřebných

dokumentů a životních potřeb by činily na Ukrajině zhruba 15 USD na osobu (v současné době vyčleňuje rozpočet na tyto účely zhruba třetinovou částku).

S výše zmíněnou skutečností souvisí ještě další problém. Ukrajina nemá (s výjimkou Turkmenistánu) zatím uzavřeny readmisní dohody s žádnou ze zemí původu nelegálních přistěhovalců. V současné době vede jednání s Kazachstánem, Uzbekistánem a Ruskem.⁵ Klíčové bude dosažení dohody s Ruskem, nicméně Rusko trvá na tom, že tato se bude týkat pouze ruských občanů a nikoli nelegálních přistěhovalců ze třetích zemí. Hrozí tedy situace, kdy se na Ukrajině začnou „hromadit“ přistěhovalci z celé střední, východní a jihovýchodní Asie. Na základě readmisní dohody s EU bude mít Ukrajina povinnost převzít tyto migranty od EU, vzhledem k neexistenci readmisních dohod se státy původu pak sama bude mít jen omezenou možnost poslat je zpět. Je všeobecně známo, že tyto státy původu nemají samy zájem na návratu těchto osob. Čína bojuje s populační explozí a pro ostatní státy je výhodné, když se jejich občanům podaří jakkoliv usadit se v Evropě, začnou vydělávat peníze a tyto peníze posílat domů svým rodinám.

Jednou z hlavních otázek během jednání bylo, kdy a za jakých podmínek by měla readmisní dohoda mezi EU a Ukrajinou vstoupit v platnost. Důvodem jsou omezené schopnosti Ukrajiny tuto dohodu implementovat (chybí potřebná legislativa, systém kontroly nelegálního přistěhovalectví je roztržštěn mezi více vládních úřadů bez efektivního vedení, reformu a posílení potřebuje též pohraniční služba. Hlavní problém pak souvisí s technickou a finanční nákladností zadržování nelegálních přistěhovalců, které se často protáhne na dlouhé roky).⁶

Ukrajina usilovala o tříleté přechodné období (jako získalo Rusko – viz níže), Unie naopak byla připravena poskytnout pouze jeden rok. Výsledným kompromisem je dvouleté přechodné období.

Podobnou readmisní dohodu vyjednala Evropská unie též s Ruskou federací (podepsána na summitu v květnu 2006). Dohoda nyní prochází procesem ratifikace. Dohoda se bude vztahovat jak na občany s ruským občanstvím, tak na občany třetích zemí či na lidi bez občanství. Dohoda však stanovuje tříleté přechodné období, během kterého se dohoda nebude vztahovat na občany těch třetích zemí, se kterými nemá Ruská federace uzavřené readmisní dohody.

⁵ Má uzavřeny bilaterální readmisní dohody s Gruzii, Moldavskem, Maďarskem, Polskem, Slovenskem, Švýcarskem, Tureckem a Turkmenistánem.

⁶ Readmission Treaty is unlikely to make Ukraine a migration buffer of the EU. ICPS Nesletter, 17.10. 2006. Ke stažení [ZDE](#).

6. RELEVANTNÍ DOKUMENTY A ZDROJE INFORMACÍ

- Dohoda o partnerství a spolupráci mezi EU a Ukrajinou, 1.3.1998. Ke stažení [ZDE](#).
- [EU-Ukraine PCA Assessment Report \(March 2003\)](#). Březen 2003. Ke stažení [ZDE](#).
- Společná strategie EU pro Ukrajinu. 11.12.1999 – [1999/877/SZBP](#).
- Akční plán Evropské politiky sousedství pro Ukrajinu. Ke [stažení ZDE](#).
- Usnesení Evropského parlamentu o výsledcích voleb na Ukrajině, 13.1.2005. Ke stažení [ZDE](#).
- Memorandum of understanding on co-operation in the field of energy between Ukraine and the European Union. 17.11.2005 – [14355/05](#).
- Vztahy s Ukrajinou – pokrok v přípravách na summit EU-Ukrajina, [13687/06](#)
- VESELÝ, Luboš: Ukrajina 2005-2006, Impérium vrací úder. AMO, srpen 2006. Ke stažení [ZDE](#).
- Draft agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas. 25.1. 2006. Ke stažení [ZDE](#).
- Council Decision concerning the signing of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission. 17.5. 2006. [8859/06](#)
- TIC č. 1161/2006 Kyjev: Politický systém a budoucnost Ukrajiny. 3.10. 2006
- TIC č. 1205/2006 Kyjev: Národní blok Naše Ukrajina přechází do opozice. 5.10. 2006.
- TIC č. 1255/2006 Kyjev: Národní svaz Naše Ukrajina oficiálně oznámil přechod do opozice. 17.10. 2006.
- Readmission Treaty is unlikely to make Ukraine a migration buffer of the EU. ICPS Nesletter, 17.10. 2006. Ke stažení [ZDE](#).
- Joint press statement: EU-Ukraine Summit, Helsinki, 27 října 2006. Ke stažení [ZDE](#).

Příloha I. - Rámcová pozice ČR k mandátu pro Evropskou komisi ke sjednání nové posílené dohody mezi EU a Ukrajinou (schváleno vládou 20.10. 2006)

Základní východiska pozice ČR

Vztahy EU-Ukrajina jsou vymezeny Dohodou o partnerství a spolupráci (*Partnership and Cooperation Agreement - PCA*), která je v platnosti od 1.3.1998. Platnost dohody byla stanovena na 10 let s tím, že dohoda bude automaticky prodlužována, pokud ji jedna ze smluvních stran nevypoví. Tato smlouva má obsáhlý rozsah zahrnující všechny tradiční oblasti spolupráce, vč. politického dialogu, obchodu se zbožím a službami, podnikání, investování atd. Nicméně „nové oblasti spolupráce“, jako je spolupráce v oblasti justice, svobody a bezpečnosti, pokrývá tato smlouva jen částečně. PCA umožňuje zavedení zóny volného obchodu „až Ukrajina pokročí v procesu ekonomických reforem“.

Akční plán EU-Ukrajina byl podepsán 21. února 2005 na dobu tří let. Tato smlouva je založena na PCA a představuje důležitý krok k prohloubení vzájemných vztahů mezi EU a Ukrajinou.

ČR dlouhodobě podporuje sjednání nového smluvního rámce vztahů EU – Ukrajina který:

- bude právně závaznou smíšenou smlouvou,
- bude vycházet z existujícího smluvního dokumentu (PCA) a Akčního plánu EU – Ukrajina,
- bude mít dostatečnou (možná i neomezenou) perspektivu platnosti (*sufficiently long/ unlimited duration*),
- obsáhne celou šíři vzájemných vztahů a tedy se stane komplexní (*comprehensive*) smlouvou,
- nebude limitovat rozvoj budoucí spolupráce (*enabling*).

Podporujeme záměr EK co nejdříve zahájit jednání o posílené smlouvě mezi EU a Ukrajinou. Jsme přesvědčeni, že Ukrajina je pro EU významným strategickým partnerem. Nová smlouva s Ukrajinou by měla vytvořit podstatně širší prostor pro spolupráci a prohlubování vzájemných vztahů ve všech oblastech.

Z politického hlediska by nová smlouva měla pozitivně reflektovat deklarovaný zájem Ukrajiny o integraci do EU a poskytnout Ukrajině „evropskou perspektivu“. Tato perspektiva je nejúčinnějším nástrojem Unie při ovlivňování vývoje reformních procesů na Ukrajině a při posilování evropské orientace země.

Máme zájem, aby byl mandát pro jednání na straně EU schválen co nejdříve. Nová dohoda EU s Ukrajinou by neměla být vázána na průběh jednání o novém smluvním rámci vztahů mezi EU a Ruskem. Domníváme se, že jednání s Ukrajinou mohou být snadnější a rychlejší, než s Ruskem.

Nová posílená smlouva by se měla zaměřit na rozvoj společných hodnot, dodržování lidských práv, prohloubení spolupráce v zahraniční a bezpečnostní politice, vytvoření „hluboké a komplexní“ zóny volného obchodu, posílení spolupráce v energetice a v oblasti justice, svobody a bezpečnosti.

Nová dohoda by měla vycházet z již existujících úzkých vztahů smluvních partnerů a položit základ jejich dalšímu rozšiřování a prohlubování tak, aby plně odrážela postavení Ukrajiny jako strategického partnera.

Evropskou komisí předložený návrh mandátu je vhodným dokumentem pro zahájení diskuse. Název nové smlouvy by měl být určen až na základě skutečně dojednaného obsahu smlouvy.

Při vzájemné spolupráci a v jejím smluvním rámci by měl být kladen důraz především na postup vedoucí k vnitrostátní konsolidaci Ukrajiny (institucionální, ekonomické a dalším reformám, dotažení všech elementů Akčního plánu, posilování administrativní a institucionální infrastruktury, atd.), přebírání evropské legislativy a postupné sbližování právních a regulatorních rámců Ukrajiny s evropskými normami a standardy.

Souhlasíme se závěry obsaženými v dopadové studii (*„Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to open negotiations with Ukraine for a new Enhanced Agreement-Impact Assessment and Summary of the Impact Assessment„*), podle nichž ze čtyř nastíněných možností úrovně nové dohody je zapotřebí vyvinout maximální úsilí k naplnění první možnosti, tj. posílené dohody včetně hluboké a komplexní FTA dohody. Jakákoli jiná méně úspěšná varianta nepovede k zamýšlenému záměru povýšit vzájemné vztahy na vyšší úroveň a odloží tak proces přiblížení zejména v regulatorní oblasti o několik let.

Pro potvrzení prozápadní orientace Ukrajiny je naprosto klíčový rychlý vstup do WTO. Členství ve WTO bude zásadně predestinovat významné části budoucí dohody. Vstup do WTO je také podmínkou pro zahájení jednání o „hluboké a komplexní“ zóně volného obchodu, která je základní součástí nové smlouvy mezi EU a Ukrajinou.

V případě, že některé členské státy budou vyžadovat jasnější podmínění zahájení jednání o části dohody věnované volnému obchodu završením přístupového procesu Ukrajiny k WTO přímo v mandátu, nebudeme namítat pod podmínkou, že případné zpoždění v průběhu přístupových jednání Ukrajiny do WTO nezmrazí sjednávání posílené dohody jako celku.

Preamble

Navrhujeme uvedení tématu ochrany životního prostředí do znění preambule této dohody, která se v uvedeném návrhu zmiňuje „pouze“ o udržitelném rozvoji.

Bod 1: Obecné principy

ČR souhlasí s konsensuální pozicí EU, že nové partnerské smlouvy budou zdůrazňovat respektování lidských práv, demokratické principy a dodržování právního řádu. Uvedený princip platí i při uzavírání nové PCA s Ukrajinou.

Bod 2: Politický dialog a reformy

Podporujeme rozšíření politického dialogu také na rezortní úroveň, a to zejména v oblasti energetiky, životního prostředí, dopravy, průmyslu a obchodu. (*Pro domo: Tento požadavek navrhlo Švédsko. V případě, že s tímto návrhem na jednání vystoupí, doporučujeme je podpořit.*)

Bod 3: Ekonomická spolupráce

Podporujeme uzavření posílené dohody včetně hluboké a komplexní FTA dohody. Jakákoli jiná méně úspěšná varianta nepovede k zamýšlenému záměru povýšit vzájemné vztahy na vyšší úroveň a odloží tak proces přiblížení zejména v regulační oblasti o několik let.

Bod 4: Obchod a s obchodem související záležitosti

V oblasti obchodování a investování je klíčové, aby zůstala zachována vazba na členství Ukrajiny ve WTO a časování jednotlivých kroků.

Způsob, jakým je sekvence v návrhu mandátu konstruována, je pro nás přijatelný, a můžeme s ním souhlasit. V případě, že některé členské státy budou vyžadovat jasnější podmínění zahájení jednání o části dohody věnované volnému obchodu završením přístupového procesu Ukrajiny k WTO přímo v mandátu, nebudeme namítat.

V každém případě očekáváme, že bude uplatněn princip paralelismu, tj. že EU bude vůči Ukrajině a Rusku postupovat minimálně stejně – spíše lépe, a to s ohledem na zájem Ukrajiny o vstup do EU.

Stejně tak platí, že ukrajinská strana musí stanovit úroveň své ambice vůči evropské integraci a zároveň přijmout nezbytné kroky, které tuto ambici podpoří konkrétními činy. Mj. se to týká případného uzavření jednotného ekonomického prostoru mezi Ukrajinou, Ruskem, Kazachstánem a Běloruskem. Zatímco sjednání zóny volného obchodu (FTA) v rámci tohoto integračního uskupení dle analýzy EK neodporuje uzavření FTA mezi EU a UA, vyšší forma integrace v podobě celní unie je již pro EU nepřijatelná.

V konstrukci jakéhokoli smluvního rámce s Ukrajinou budou vždy hrát roli implementační aspekty, včetně časových intervalů pro jednotlivé závazky, a možnosti efektivního sledování či vynucování přijatých závazků. Doporučujeme zpracovat část o připravenosti Evropské unie poskytnout Ukrajině potřebnou technickou podporu pro zajištění aproximace národního práva s právem Společenství. V případě veřejných zakázek (čl.17) je právě aktivní přibližování Ukrajiny k legislativě EU Komisí označeno za hlavní cíl.

Bod 5: Obchod a regulační spolupráce

Pro EU je důležité, aby dohoda postihla komplexně všechny aspekty obchodu a s obchodem související, včetně těch, které vyžaduje sbližování v oblasti regulace. Nepředpokládáme, že toto sbližování bude úplné; musí se však v plném rozsahu dotýkat *acquis* v oblasti obchodu a s obchodem souvisejícím.

Bod 6: Energetika

Z jednotlivých sektorů ekonomiky pokládáme za mimořádně důležitou spolupráci v energetice. V této oblasti je důležité provedení revize provedených předsevzetí a závazků vyplývajících z Memoranda o porozumění v oblasti energetiky, která by položila základ dalšímu prohloubení spolupráce.

Bod 7: Justice, svoboda a bezpečnost

Příprava nové PCA s Ukrajinou by měla zahrnovat standardní nástroje, které by mohly přispět ke zlepšení spolupráce při podpoře a ochraně lidských práv. Mezi nástroje patří především Demokratizační doložka PCA nové generace, která recipročně zavazuje smluvní strany k dodržování demokratických zásad a lidských práv. S doložkou přímo souvisí Zvláštní dialog o lidských právech ve smyslu zřízení podvýboru (*subcommittee*), který vyhodnocuje spolupráci při naplňování lidskoprávních pasáží PCA. V případě negativního hodnocení plnění závazků lze za jejich porušování stanovit sankce.

V oblasti justice a vnitra by nová smlouva měla obsahovat problematiku vzájemné spolupráce v boji proti organizovanému zločinu, potírání přeshraniční kriminality, nelegální migrace a obchodu s lidmi.

Spolupráce v oblasti migrace by neměla být zaměřena pouze na její potírání, ale též na prevenci. V gesci MVČR již takové projekty na Ukrajině probíhají. (*pozn. Jde o projekty Podpory rozvoje migračního managementu a Prevence migrace skrze podporu sociálních projektů, rekvalifikačních kurzů a kurzů rozvoje malého podnikání.*)

Navrhujeme do rozsahu působnosti dohody výslovně uvést i oblast pracovního vykořisťování. (čl. 39)

Bod 8: Oblasti spolupráce (*Cooperation Policies*)

Jednoznačně podporujeme návrh EK, aby byla vedle standardních formátů jednání vytvořena i platforma pro dialog občanské společnosti v rámci institucionální struktury implementace nové dohody.

Doporučujeme doplnit nový bod pojednávající o podpoře přeshraniční a regionální spolupráce a o problematice regionálního rozvoje (snižování rozdílů, zvyšování místních rozvojových kapacit, podpora strategického plánování na regionální úrovni), jak je tomu již u Akčního Plánu EU – Ukrajina či stávající Smlouvy o partnerství a spolupráci mezi EU a Ukrajinou.

Uvítáme doplnění podrobnější zmínky o „Evropské politice sousedství“ (*European Neighbourhood Policy, ENP*) a podpoře Ukrajiny ze strany EU při její aktivní realizaci, případně i o plánovaném pokračování asistenčních nástrojů Evropské unie v podobě „*European Neighbourhood and Partnership Instrument*“ (ENPI), s jehož využitím pro Ukrajinu se rovněž počítá. *Pro domo: V případě, že bude tento návrh na jednání vznesen, doporučujeme ho podpořit.*

Bod 9: Finanční spolupráce

EU je schopná poskytnout Ukrajině adekvátní finanční a technickou pomoc. Pro pokračování reforem je však také zásadní, aby Ukrajina uměla tuto pomoc využít. Tato podmínka bude zásadní zejména od roku 2007, kdy by se alokace finančních prostředků v rámci ENPI měla odvíjet především od kvality předkládaných projektů a jejich výsledků.

Doporučujeme v oblasti služeb, zejména finančních postupovat standardním způsobem, a to s odvoláním na přijaté závazky v rámci WTO, a to nejen na straně EU, ale i na straně Ukrajiny. Tyto závazky jsou důležité proto, že v některých dílčích oblastech nelze zajistit plný národní režim, což mimo jiné plyne z požadavků obezřetného dohledu. Požadavky obezřetného dohledu a

opatření proti praní špinavých peněz by v každém případě v připravované dohodě měly být zdůrazněny jako podmínka pro zakládání podniků a poskytování služeb, a to zejména finančních.

Je nutné, aby konečná dohoda byla kompatibilní s českou legislativou v oblasti poskytování finančních služeb v ČR.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Doporučujeme, aby byl do textu mandátu doplněn samostatný bod týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde by byla spolupráce v této oblasti podrobněji definována. V současném návrhu mandátu je oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jen krátce uvedena v bodě 2: Politický dialog a reformy.

Ukrajina je pro EU strategickým partnerem přinejmenším v rámci evropského regionu. Je tedy i v zájmu EU, aby nová dohoda obsahovala i základy pro hlubší spolupráci v oblasti SZBP/ESDP s důrazem na roli Ukrajiny při řešení zamrzlých konfliktů v regionu, odzbrojení, boji proti organizovanému zločinu, posilování demokracie v okolních zemích apod. Dohoda by měla odkázat na dosavadní spolupráci v oblasti krizového řízení a položit základ pro další spolupráci. EU by měla mít zájem na účasti Ukrajiny v civilních a vojenských misích a dalších společných iniciativách a v tomto duchu podporovat Ukrajinu při budování vlastních kapacit. Jedním z prostředků je i co nejrychlejší ratifikace již odsouhlasených příslušných rámcových dohod EU se třetími zeměmi ze strany UA. Vítejme zájem Ukrajiny posilovat spolupráci s EU v bezpečnostní oblasti. Oceňujeme dosavadní účast Ukrajiny v operacích ESDP a podporujeme tento trend i do budoucna.

Podporujeme zapojení Ukrajiny do operací EU ke zvládnutí krizí v souladu s mechanismem schváleným na ER v Seville.

Prostor pro spolupráci EU – Ukrajina v bezpečnostní oblasti dále vidíme zejména v posilování ukrajinského povědomí o evropské integraci, ve vzdělávání ukrajinských expertů na evropskou a euroatlantickou integraci, v reformě obranného sektoru (zde doporučujeme koordinaci s NATO – viz dále), v účasti zástupců ukrajinských ozbrojených sil ve vzdělávacích programech ESDP, ve zlepšení spolupráce s ukrajinskými NGO. Máme zájem o posílení spolupráce v oblasti globálního odzbrojení a nešíření ZHN.

Je třeba mít na zřeteli, že v některých oblastech, jako je např. reforma ukrajinského obranného sektoru, již probíhá spolupráce Ukrajina - NATO. Domníváme se, že v těchto oblastech je třeba se vyvarovat duplikací mezi EU a NATO. Podporujeme spolupráci Ukrajiny s vojenskými institucemi EU (EDA, SATCEN atd.)