

Druhá minská dohoda: Věčný holub na střeše

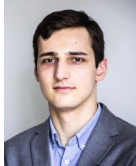


Tato studie byla vydána s podporou Poslaneckého klubu Evropské strany lidové v Evropském parlamentu



Veronika Vichová

Spolupracovnice Analytického týmu think-tanku Evropské hodnoty



David Kořínek

Spolupracovník Analytického týmu think-tanku Evropské hodnoty

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Po selhání Minského protokolu, jenž byl podepsán v září 2014, se v únoru následujícího roku sešli Angela Merkelová, Vladimir Putin, Petro Porošenko a François Hollande, aby dojednali novou dohodu o příměří na východě Ukrajiny. Dne 12. února 2015 byl vytvořen třináctibodový dokument, který obsahuje konkrétní kroky pro jeho aplikaci. Výslednou dohodu podepsali členové kontaktní skupiny, tedy za Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) švýcarská diplomatka Heidi Tagliavini, za Ukrajinu její bývalý prezident Leonid Kučma, za Ruskou federaci velvyslanec na Ukrajině Michail Zurabov a za separatistické oblasti jejich samozvaní vůdci Alexandr Zacharčenko z Doněcké oblasti a Igor Plotnickij z Luhanské oblasti.

Druhá minská dohoda, nazývaná také Minsk II, zahrnuje [následující opatření:](#)^[1]

1. Neprodlené a úplné **přerušeni palby** v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny a jeho přísné dodržování počínaje 00:00 (kyjevského času) 15. února 2015.
2. **Stažení všech těžkých zbraní** oběma stranami na stejnou vzdálenost s cílem vytvořit zóny bezpečnosti o šířce minimálně 50 kilometrů pro dělostřelecké systémy s kalibrem 100 milimetrů a více, zóny bezpečnosti o šířce 70 kilometrů pro raketomety a o šířce 140 kilometrů pro raketomety Tornado-S, Uragan, Smerč a taktické raketové systémy Točka (Točka U):
 - Pro ukrajinská vojska od faktické linie dotyku;
 - Pro ozbrojené formace jednotlivých obvodů Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny od linie dotyku podle minského memoranda z 19. září 2014.

Stažení výše uvedených těžkých zbraní začne nejpozději druhý den po přerušeni palby a skončí během 14 dnů. K tomuto procesu přispěje Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě za podpory třístranné kontaktní skupiny.

3. Zajistit **ze strany OBSE efektivní monitorování** a ověření režimu zastavení palby a stažení těžkých zbraní počínaje prvním dnem stahování, s využitím všech nezbytných technických prostředků včetně satelitů, bezpilotních letounů, radiolokačních systémů atd.
4. Počínaje prvním dnem po stažení zahájit dialog o způsobech provedení místních voleb v souladu s ukrajinskými zákony a zákonem Ukrajiny „O dočasném uspořádání místní samosprávy v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti“ a rovněž o budoucím režimu těchto regionů na základě uvedeného zákona. Neprodleně, nejpozději 30 dnů od podpisu tohoto dokumentu, přijmout usnesení Nejvyšší rady Ukrajiny s uvedením území, kterého se týká **zvláštní režim v souladu s ukrajinským zákonem „O dočasném uspořádání místní samosprávy v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti“** na základě linie stanovené minským memorandem z 19. září 2014.

5. Zajistit omilostnění a **amnestii** formou zákona, jenž zakáže pronásledování a potrestání osob v souvislosti s událostmi, k nimž došlo v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti Ukrajiny.
6. Zajistit osvobození a **výměnu všech rukojmích** a nezákonně zadržovaných osob podle principu „všechny za všechny“. Tento proces musí skončit nejpozději pátý den po stažení.
7. Zajistit bezpečný přístup dodávky, ochranu a rozdělování **humanitární pomoci** potřebným na základě mezinárodního mechanismu.
8. Stanovit způsoby plného obnovení sociálně-ekonomických vazeb, včetně sociálních převodů, jako jsou **výplaty penzí** a jiné platby (příjmy, včasné placení všech komunálních účtů, obnova zdanění v rámci právního rámce Ukrajiny). S tímto cílem Ukrajina obnoví správu svého bankovního systému v regionech zasažených konfliktem a pravděpodobně bude vytvořen mezinárodní mechanismus na podporu těchto převodů.
9. Obnova plné **kontroly státní hranice** ze strany ukrajinské vlády ve všech zónách konfliktu, která začne první den po místních volbách a skončí po komplexním politickém urovnání (místní volby v jednotlivých obvodech Doněcké a Luhanské oblasti na základě ukrajinského zákona a ústavní reformy) do konce roku 2015. Při podmínce splnění bodu 11 – při konzultacích a po dohodě s představiteli jednotlivých obvodů Doněcké a Luhanské oblasti v rámci třístranné kontaktní skupiny.
10. **Odsun všech zahraničních vojenských formací**, vojenské techniky a rovněž žoldnéřů z ukrajinského území pod dohledem OBSE. Odzbrojení všech nezákonných skupin.
11. Realizace **ústavní reformy na Ukrajině** s účinností nové ústavy ke konci roku 2015, která jako klíčový prvek předpokládá decentralizaci (s ohledem na zvláštnosti jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti dohodnuté s představiteli těchto regionů) a rovněž přijetí stálé právní úpravy zvláštního statusu jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti v souladu s opatřeními uvedenými v poznámce (viz poznámka) do konce roku 2015.
12. Na základě ukrajinského zákona „O dočasném uspořádání místní samosprávy v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti“ otázky týkající se **místních voleb** budou posuzovány a dohodnuty s představiteli jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti v rámci třístranné kontaktní skupiny. Volby se uskuteční při dodržení odpovídajících standardů OBSE při monitorování ze strany Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva OBSE.
13. Zintenzivnit činnost **třístranné kontaktní skupiny** včetně vytvoření pracovních skupin pro realizaci odpovídajících aspektů minských dohod, jež budou odrážet složení třístranné kontaktní skupiny.

Poznámka:

Opatření v souladu se zákonem „O zvláštním pořádku místní samosprávy v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti“ zahrnují následující:

- zbavení trestů, pronásledování a diskriminace osob spojených s událostmi v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti;
- právo na jazykové sebeurčení;
- účast orgánů místní samosprávy na jmenování šéfů orgánů prokuratury a soudů v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti;
- možnost centrálních orgánů výkonné moci uzavírat s příslušnými orgány místní samosprávy dohody týkající se ekonomického, sociálního a kulturního rozvoje jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti;
- stát poskytuje podporu sociálně-ekonomického rozvoje jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti;
- součinnost ze strany centrálních orgánů moci při přeshraniční spolupráci jednotlivých regionů Doněcké a Luhanské oblasti s regiony Ruské federace;
- vytvoření oddílů lidové milice (policie) na základě rozhodnutí místních rad s cílem podpořit veřejný pořádek v jednotlivých regionech Doněcké a Luhanské oblasti;
- mandát poslanců místních rad a činitelů zvolených v předčasných volbách stanovených Nejvyšší radou Ukrajiny nemůže být předčasně zrušen.

1. Plnění bezpečnostních podmínek

Přestože přerušení palby mělo nastat již 15. února 2015, během necelého týdne od podepsání dohody bylo zaznamenáno [přes 300 porušení](#).^[2] Od této doby se střídají období relativního klidu a nových eskalací. Výrazná narušení klidu zbraní monitorovací mise OBSE zaznamenala například [v červnu poblíž Doněcku](#), během kterého byly užity i těžké zbraně^[3] nebo [v průběhu srpna](#), kdy proběhlo několik útoků na oblasti kontrolované vládou a došlo k podpálení vozidel monitorovací mise OBSE v Doněcku.^[4] [Delší klidné období](#) nastalo v průběhu září a října, během kterého zaznamenala monitorovací mise pouze omezený počet narušení, ve většině přestřelek byly použity lehké zbraně.^[5] Situace se opět [vyhrotila](#) na konci listopadu a během prosince, včetně vánočních svátků. Všeobecně lze porušení připsat oběma stranám konfliktu.^[6]

Dle posledních zpráv OBSE v okolí kontaktní linie [stále přetrvávají těžké zbraně](#), a to na obou stranách, což představuje nepřetržitý risk opětovné eskalace konfliktu.^[7] Samozvaná Doněcká lidová republika zatím misi OBSE neposkytla [seznamy a popisy svých těžkých zbraní](#). Samozvaná Luhanská lidová republika požadované seznamy odevzdala, ale nedodala jejich umístění. Na ukrajinské straně se v odevzdaných seznamech zatím objevují nesrovnalosti, některé zbraně a jejich reálné umístění neodpovídají poskytnutým informacím.^[8]

Monitorovací mise [nemá přístup](#) do všech oblastí a je často omezována jak samotnými stranami konfliktu, tak nebezpečným prostředím, zejména zaminovanými oblastmi, poškozenou infrastrukturou a nepředvídatelností situace na Donbasu. Ozbrojení příslušníci samozvané Luhanské lidové republiky brání členům mise monitorovat oblasti podél své hranice s oblastmi kontrolovanými vládou.^[9]

Alarmující je pokračující přítomnost ruské techniky a vojáků. Prezident Putin, další ruští představitelé i státní média tuto skutečnost dlouhodobě popírají. Začali [rezolutním odmítáním](#) přítomnosti ruských vojáků na Ukrajině^[10] a pokračovali označením ruských vojáků bojujících na Ukrajině za [turisty](#), kteří zde jezdí ve svém volném čase^[11]. Prozatím skončili prohlášením prezidenta, že na východě Ukrajiny jsou přítomni ruští [vojenští specialisté](#), kteří provádějí určité úkoly mimo jiné i ve vojenské oblasti, nejde ale o běžné ruské vojáky^[12]. Důkazů o ruské vojenské přítomnosti existuje přitom v současnosti již nespočet, ať už se jedná o forenzní důkazy či zpovědi lidí a vojáků přítomných v místě konfliktu.

Družicové snímky potvrdily pohyb ruských vojáků a výstavbu jejich táborů podél hranic s Ukrajinou. Tyto tábory slouží jako zahajovací body, ze kterých jsou vojáci vysíláni dále na Ukrajinu. Mají za úkol skrýt identifikační znaky vojenských vozidel, odstranit odznaky ze svých uniforem a připojit se k separatistům na východě Ukrajiny. V rukou separatistů bylo zaznamenáno několik druhů zbraní a munice, které nepoužívá ukrajinská armáda a pocházejí právě z Ruska, včetně tanků, střel země-vzduch, raketometů, protitankových řízených střel, nášlapných min apod. Během několika klíčových útoků dokonce separatisté získali krytí [přímo z ruského území](#).^[13]

Ukrajinská vláda v tomto ohledu rovněž není zcela bez hříchu. Vedle odsunu zahraničních vojsk

vyžaduje desátá podmínka rovněž odzbrojení všech nezákonných skupin, mezi které se zcela jistě počítá nacionalistický krajně pravicový a ozbrojený Pravý sektor. Ač toto uskupení nemá s vládou přívětivé vztahy a bylo strůjcem několika protivládních demonstrací, často se jeho příslušníci objevují [v předních liniích konfliktu](#) se separatisty po boku ukrajinských vojáků. [\[14\]](#) Pravý sektor má tendenci [protestovat](#) proti klidu zbraní a požaduje upuštění od druhé minské dohody. [\[15\]](#)

2. Plnění politických podmínek

[Volby v separatistických oblastech](#) proběhly v listopadu 2014 a zvítězili v nich povstalečtí vůdci Alexandr Zacharčenko a Igor Plotnickij. Podmínky voleb však byly velmi tristní. Ve volebních místnostech hlídali ozbrojenci, neexistovaly seznamy voličů a mezinárodní dozor byl poskytnut Asociací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která vznikla prakticky pouze pro tento účel a sestávala primárně z krajně pravicových politiků. [\[16\]](#) Voliči mohli hlasovat poštou nebo online a volební komise měly právo změnit lokaci či čas ukončení voleb. To vše dokládá velmi pochybnou transparentnost voleb.

I přes podmínky stanovené druhou minskou dohodou, zástupci separatistických samozvaných republik před volbami tvrdili, že jakožto nezávislé státy [nemají povinnost](#) dodržovat ukrajinské právo. V tom je podpořil i prezident Putin, podle kterého bylo v Minsku II slíbeno svolat volby v koordinaci, nikoliv v souladu s ukrajinskými volbami. [\[17\]](#) Ukrajina zpětně označila [separatistické volby](#) za frašku a podle Evropské unie představovaly překážku pro mírový proces. Německá média je nazvala volbami bez opozice a Angela Merkelová na nelegitimitu voleb upozornila ruského prezidenta tvář v tvář. Podobně zareagoval prezident USA Barack Obama a dokonce i generální tajemník OSN Pan Ki-mun volby označil za narušení ústavního a národního práva Ukrajiny. [\[18\]](#)

Další volby byly původně naplánovány na říjen 2015, ale vzhledem k mezinárodnímu nátlaku na jejich uspořádání v souladu s ukrajinskou legislativou a standardy OBSE se je samozvaní lídři rozhodli [odložit](#). [\[19\]](#) Ukrajinská [vládní koalice](#) tento krok uvítala a vyjádřila nutnost vypracovat a přijmout nový volební zákon pro území kontrolovaná rebely do konce roku, což se nicméně zatím nestihlo. [\[20\]](#)

Co se týče ústavní reformy, ukrajinský parlament schválil její [návrh](#) spojený s decentralizací v prvním čtení. Dle předloženého návrhu by nová ústava měla explicitně poskytovat zvláštní status pouze hlavnímu městu Kyjev, nikoliv Doněcké a Luhanské oblasti. Je zde pouze zahrnuta zmínka o tom, že specifika výkonu místní samosprávy v Doněcku a Luhansku jsou definována odděleným zákonem. V platnost by měla ústavní změna vejít poté, co Ukrajina obnoví kontrolu nad svými hranicemi, odejdou ruští vojáci na východě Ukrajiny a v separatistických oblastech proběhnou volby podle ukrajinského práva. Zároveň je potřeba ji schválit absolutní většinou v druhém čtení, ale i to je v současnosti v nedohlednu. [\[21\]](#)

[Kritické hlasy](#) i uvnitř parlamentu tvrdí, že ukrajinská ústava by po této změně umožnila Donbasu přílišnou autonomii, a obviňují prezidenta Porošenka z toho, že nezastává národní zájmy země.

Opak je ale pravdou. Vstup ústavních úprav v platnost by znamenal modernizaci země a výraznou decentralizaci. Co se týče separatistických oblastí, jedná se spíše o formální pokrok. Úprava jejich statutu je vesměs obecná a nesplňuje detailní podmínky druhé minské dohody. Ukrajínští představitelé se drží postoje, podle kterého mohou být za zástupce separatistických regionů považováni pouze členové místních vlád. Zvolení až po obnovení suverénní kontroly Kyjeva nad územím, tedy po likvidaci samozvaných republik a jejich odzbrojení. Se současnými zástupci oblastí odmítá vyjednávat. Zmíněný oddělený zákon o specifickém výkonu místní samosprávy v separatistických oblastech pak představuje zákon o zvláštním statusu místních vlád, který byl schválen v září 2014, ale nikdy nevstoupil v platnost.^[22]

Celkový pokrok v [decentralizaci](#) je prozatím skromný a existují výrazné rozpory ohledně formy, v jaké by měla na Ukrajině proběhnout. Místní rady již nicméně mají více pravomocí a odpovědnosti a mohou pracovat s větším rozpočtem. Benátská komise Rady Evropy, jež funguje jako poradní orgán pro ústavní záležitosti, prozatímní legislativní úpravy týkající se decentralizace schválila.^[23] Dokud nebudou místní volby a ústavní reforma úspěšně provedeny, nebude možné přistoupit k podmínce obnovení plné kontroly státní hranice ze strany ukrajinské vlády.

Ukrajina by dle Minsku II měla rovněž formou zákona zajistit omilostnění a amnestii v souvislosti s událostmi v separatistických oblastech. Již v září 2014 ukrajinský parlament schválil [amnestii](#) pro ty, kteří byli zadrženi na základě podezření ze separatismu či spolupráce se separatisty. Návrh zákona nezahrnoval amnestii pro rebely obviněné z hrdelních zločinů, zločinů proti lidskosti včetně aktů terorismu, nebo ze sestřelení MH17.^[24] Lídři separatistů však vyžadují [amnestii v plném rozsahu](#), zatímco kyjevská vláda trvá na poskytování amnestie na individuální a selektivní bázi, a to nejen kvůli obavám z reakce voličů.^[25] Organizace [Amnesty International](#) v dubnu 2015 zveřejnila informace o zabíjení zajatých ukrajinských vojáků separatisty a porušování mezinárodního humanitárního práva, což jen stěží může Ukrajince motivovat k plnění požadavků rebelů.^[26]

[Zákon o amnestii](#) nikdy nebyl podepsán prezidentem Porošenkem a stihla ho vlna kritiky mnoha poslanců, včetně bývalé premiérky Julije Tymošenkové, podle které by se schválením zákona Ukrajina vzdala svých národních zájmů. USA a EU se k návrhu stavěli kladně. Eskalace konfliktu však uzemnila vyhlídky, že by zákon vešel v platnost.

Otázka amnestie vyvstala znovu [v prosinci](#), kdy mluvčí Národní bezpečnostní a obranné rady Ukrajiny prohlásil, že se země připravuje poskytnout omilostnění těm, kteří byli přinuceni ke spolupráci se separatisty, ale nebyli asociováni s násilím proti ukrajinským vojákům. Ani tato varianta se ovšem nakonec neuskutečnila a mnozí obyvatelé separatistických regionů zůstávají zadrženi kvůli podezření ze zrady po dobu až několika měsíců. Tato skutečnost se rozchází s ukrajinským zákonem o zvláštním statutu pro okupované oblasti, který mimo jiné garantuje vyhnutí se trestnímu stíhání, trestní odpovědnosti a trestu pro ty, kteří byli zahrnuti v událostech v Doněcké a Luhanské oblasti.^[27]

3. Plnění lidskoprávních podmínek

Humanitární situace v separatistických oblastech je nepopíratelně stále velice špatná. V květnu Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí upozornil, že většina lidí nacházejících se v ohnisku konfliktu se nemá na koho a kam obrátit. Vedoucí humanitární pobočky Evropské komise v Kyjevě Mamar Merzouka prohlásil, že zatímco se ukrajinská vláda soustředí na jiné problémy, humanitární krize se vymyká kontrole. Například Rusko na řešení situace přispělo více financemi než Evropská komise či kterýkoliv jiný členský stát Evropské unie.[28]

Špatnou situaci v Donbasu lze ovšem z velké části připsat samotným rebelům, kteří humanitární pomoc dlouhodobě blokují. V září separatisté přinutili odejít příslušníky Světové zdravotnické organizace, UNICEF, Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, ale i mnoha dalších humanitárních organizací. V separatistických oblastech přitom žije necelých 2,7 milionu lidí, kteří jsou omezováni na svobodě pohybu, 800 000 jich žije v náročných a nebezpečných podmínkách podél kontaktní linie a okolo milionu lidí bylo vysídleno. Samozvaná Luhanská lidová republika od této doby umožnila přístup agenturám OSN a Mezinárodnímu výboru červeného kříže, avšak v Doněcké oblasti zůstávají programy OSN nadále suspendovány.[29]

V neposlední řadě je důležitou podmínkou také osvobození a výměna rukojmích a nezákonně zadržovaných osob. Výměny desítek vězňů započaly již v únoru 2015, není ale dostatečně zmapováno, kolik vězňů se na které straně konfliktu nachází.[30] Výměny pokračují i nadále, s různou mírou úspěšnosti. Problematickým faktorem jsou ukrajinští občané vězněni v Ruské federaci. Mezi ty patří například Nada Savčenkova, ukrajinská pilotka obviněná z vraždy dvou novinářů, se kterou nadále probíhá soud[31] nebo filmaři Oleg Sencov a Oleksander Kolčenko, kteří dostali trest 20 a 10 let vězení za plánování teroristického útoku na Krymu a strávili v zajetí již více než rok.[32] Všichni tito lidé byli zajati na území Ukrajiny separatisty a dopraveni do Ruska.[33] Podle EU je držení těchto osob v rozporu s druhou minskou dohodou.[34]

4. Plnění socioekonomických podmínek

V roce 2014 ukrajinská centrální banka zmrazila bankovní služby pro separatistické oblasti, místním obyvatelům tak přestaly fungovat kreditní karty a bankomaty. Ukrajina jim rovněž přestala vyplácet sociální benefity, platy a penze a de facto je drží pod ekonomickou blokadou. Občané v důchodovém věku mají možnost penzi i přesto obdržet, pokud jsou schopni a ochotni absolvovat cestu na Ukrajinou kontrolované teritorium. Ruská federace na řešení této situace nepřispívá a drží se názoru, že se jedná o morální povinnost kyjevské vlády.[35] Ukrajinský nejvyšší správní soud rozhodl, že by vláda vyplácet penzi a sociální benefity lidem žijícím v oblastech kontrolovaných ozbrojenými skupinami měla, zatím se tak ale stále neděje.[36]

5. Třístranná kontaktní skupina

Zástupci Ukrajiny, Ruské federace a OBSE se v rámci třístranné kontaktní skupiny pravidelně scházejí, výsledky jejich jednání jsou však spíše druhotného charakteru. Mezi největší úspěchy patří [dohoda](#) o stažení tanků, dělostřeleckých systémů s kalibrem pod 100 mm a minometů s kalibrem pod 120 mm, kterou vypracovala pracovní skupina pro bezpečnost.[\[37\]](#) [V prosinci](#) se skupina shodla na odminování specifických oblastí na základě jejich infrastrukturální a humanitární důležitosti a na návrhu o poskytování přístupu expertům z mezinárodních organizací do oblastí Donbasu.[\[38\]](#) [Leonid Kučma](#), bývalý ukrajinský prezident, jež svou zemi na setkáních skupiny zastupuje, nehodnotí výsledky jednání příliš optimisticky. Trefně ale poznamenává, že lepší formát v současnosti neexistuje. Ve skupině kromě něj zasedá také člen Bezpečnostní rady Ruské federace Boris Gryzlov a za OBSE velvyslanec Martin Sajdik.[\[39\]](#)

6. Ukrajina: Mezi slepými jednookým králem

Stav plnění druhé minské dohody se v současnosti nachází ve „zmraženém stavu“. Zdá se, že žádná ze stran konfliktu, tedy Ukrajina, separatisté ani Ruská federace, nejsou ochotny udělat další kroky vstříc mírovému procesu. Ze strany Kyjevu lze vidět určité snahy o vesměs vágní legislativní změny, ale téměř žádná legislativa, která by skutečně splnila podmínky dohody, nevstoupila definitivně v platnost. Ukrajina tak poměrně zdařile využívá vágní formulace některých bodů, což jí západní mocnosti prozatím tolerují. Je třeba podotknout, že neochota postupovat v některých otázkách týkajících se například amnestie, je pochopitelná, jelikož separatisté a Ruská federace v tomto případě Ukrajině oplácejí chléb kamenem.

Zodpovědnost za obyvatele, kteří žijí poblíž kontaktní linie a na území Doněcké a Luhanské lidové republiky, si nyní všichni aktéři přehazují jako horký brambor. Ruská federace přisuzuje povinnost starat se o tyto lidi Ukrajině, která zde nemá prakticky žádný politický vliv, zatímco daně zde vybírají separatistické vlády. Kyjev má problém udržet spokojené své vlastní obyvatele a nechce ustoupit o další krok, dokud mu opačná strana konfliktu nevyjde vstříc. Separatisté by byli rádi, kdyby jim s financováním fungování samozvaných republik pomáhalo Rusko, to však od oblastí kromě vojenské přítomnosti a příležitostné humanitární pomoci dává ruce pryč. Zároveň rebelové odmítají humanitární pomoc většiny mezinárodních a neziskových organizací, čímž obyvatelům Donbasu zadělávají na další těžké časy.

Palčivým problémem zůstává účast ruských vojáků a vojenské techniky, což je v současnosti pravděpodobně největší překážkou v jakémkoli dalším mírovém postupu. Činnost třístranné kontaktní skupiny je v tomto případě zcela nedostatečná. Je ostatně poměrně složité vyjednat s aktérem, který není ochoten přiznat několikrát dokázanou přítomnost svých vojáků na území jiného státu. Sankce uvalené na Rusko Evropskou unií a USA v tomto ohledu rovněž neměly žádný efekt.

Na mrtvém bodě je v současnosti i většina politických bodů, zejména ústavní reforma a decentralizace Ukrajiny. Prezident Porošenko opakovaně vetuje návrhy separatistů a není jim ochoten poskytnout vyžadovanou míru autonomie, obzvlášť dokud sami nesplní svou část

dohody. Je vysoce nepravděpodobné, že by chtěl v blízké době tento postoj měnit. Obě strany jsou navíc přesvědčené o tom, že jejich představa o reformách je ta, která splňuje podmínky druhé minské dohody, a vzájemně se obviňují z jejího nedodržování.

Evropská unie a USA nadále Minsk II považují za klíč k mírovému řešení konfliktu a často vyjadřují podporu ukrajinským reformám, jejich pozornost se však v současnosti ubírá primárně do jiných oblastí. Zejména ochota tlačit Rusko k výraznějšímu příspěví k plnění dohody opadáva od té doby, co se Vladimir Putin rozhodl zapojit do bojů v Sýrii.

7. Evropa a protiruské sankce

V půli prosince Evropská unie o šest měsíců prodloužila protiruské sankce, původně přijaté v létě 2014. Důvodem pro přijetí sankcí byla ruská anexe ukrajinského Krymu a podpora separatistů na východě Ukrajiny. I přes jisté zlepšení situace na Ukrajině po dohodě označované jako Minsk II stále nedošlo k plné deeskalaci. Důvody pro vyhlášení sankcí namířených proti Rusku tak přetrvávají. Přesto řada důkazů naznačuje jejich pozitivní vliv, a právě proto je dobře, že byly prodlouženy.

O prodloužení sankcí se rozhodovalo takřka souběžně s dvouletým výročím začátkem ukrajinské krize započaté na sklonku roku 2013, která v následujících měsících přerostla v otevřený konflikt mezi ukrajinskou armádou a separatisty na východě země podporovanými finančně i vojensky ze strany Moskvy. Své přímé angažmá na východě Ukrajiny přitom Rusko dlouhodobě popírá. A to i přes nespočet důkazů svědčících o dodávkách zbraní a vojenské techniky proruským separatistům. Zmapovaná je například přítomnost ruských tanků T-72B3, jedněch z nejmodernějších pozemních bojových systémů vyvinutých v Rusku, které byly zařazeny do výzbroje v roce 2013 a prozatím nebyly prodány za hranice federace.

Potvrzena byla i přítomnost další ruské vojenské techniky, kterou ukrajinská armáda nedisponuje a nedisponovala, příkladem jsou termobarické raketové systémy TOS-1 Buratino. Server Bellingcat zaměřující se na analýzu informací z otevřených zdrojů a sociálních médií navíc v posledních měsících přinesl i důkazy o přítomnosti vojáků ruské 6. tankové brigády nebo pohybu 136. motorizované pěší brigády na Donbasu. Všechny tyto důkazy přitom Rusko opakovaně označuje za smyšlené.

Podobně též reaguje na probíhající vyšetřování zřícení malajsijského Boeingu MH17 ze 17. července 2014. Z doposud zveřejněných výsledků vyšetřování vyplývá, že se letadlo zřítilo po zásahu raketou země-vzduch vypálenou z protiletadlového systému Buk umístěného jižně od města Snižne, tedy oblasti kontrolované separatisty, což Moskva zpochybňuje.

Rusko sice aktivně participovalo na dojednání mírových dohod označovaných jako Minsk I a Minsk II, avšak jeho výše zmíněné angažmá v oblasti a vojenská podpora separatistů pokračuje i přes dojednané podmínky. Pro ověřování dodržování mírových dohod na Ukrajině působí pozorovatelé mise OBSE. Jejich pohyb ve frontových oblastech je však neustále komplikován a znemožňován ze strany separatistů a výstupy mise jsou povětšinou ze strany

Ruské federace zpochybňovány.

Příkladem je veskrze pozitivní hodnocení průběhu letošních říjnových ukrajinských voleb ze strany OBSE, proti kterému se Rusko vymezilo například slovy šéfa výboru pro postsovětské státy ruské Státní dumy Leonida Sluckija, který volby označil za „další dějství absurdního divadla“.

8. Nevyřešená otázka Krymu a snaha odvést pozornost

Primárním důvodem pro uvalení sankcí na Ruskou federaci byla anexe ukrajinského poloostrova Krym na jaře roku 2014. Rusko nejprve ostře popíralo jakoukoliv účast svých ozbrojených složek na událostech vedoucích k vyhlášení samostatnosti poloostrova. Později však přítomnost ruských vojáků Moskva potvrdila a 300 ruských novinářů pokrývajících tento akt dokonce vyznamenala.

Anexe Krymu je přitom jasným porušením územní celistvosti Ukrajiny i bezpečnostních záruk, které zemi Rusko poskytlo výměnou za vzdání se sovětského jaderného arzenálu v 90. letech. Jednostranné vyhlášení samostatnosti Krymu a následné připojení k Ruské federaci odsoudilo i Valné shromáždění OSN.

V posledních měsících se Rusko snaží odvádět pozornost od dění na Ukrajině směrem k Sýrii. Se zahájením leteckých úderů v zemi Vladimír Putin deklaroval začátek ruského boje s Islámským státem, dle veškerých dostupných důkazů se však ruská letadla zaměřují především na pozice syrských opozičních skupin, které bojují jak s Islámským státem, tak s režimem Bašára al-Assada.

Potvrzuje se tak premisa, že cílem ruských náletů není bojovat s Islámským státem, ale upevnit pozice zdiskreditovaného syrského prezidenta výměnou za posílení vlivu v oblasti a odklonění pozornosti od ukrajinského bojiště. Rusko se přitom snaží využít nekonzistentnosti společné unijní politiky a slabých kapacit k řešení syrské krize.

9. Sankce fungují

Hodnota rublu se za poslední dva roky propadla takřka o polovinu, ruské HDP mezi lety 2013 a 2014 kleslo o deset procent. Mezinárodní měnový fond odhaduje letošní pokles ruské ekonomiky na čtyři procenta. Sám Putin přiznává, že za 25–30 procent ruských ekonomických problémů mohou právě sankce. Účinek sankcí navíc znásobuje propad cen ropy i zemního plynu, jejichž export tvoří podstatnou část příjmů ruského státního rozpočtu.

Prvotní ruská rétorika hlásající rychlé nahrazení exportů do Evropské unie odkloněním dodávek surovin do Číny navíc bere za své. Rusko tak potřebuje vyvážet do Unie, vzájemný obchod přitom v důsledku oboustranných sankcí klesl za poslední rok o třetinu.

Důkazem usilovné snahy nepřijít o evropské odbytiště primárních surovin je ruský apel na dostavbu třetí a čtvrté větve plynovodu Nord Stream. Modernizované potrubí by Federaci

umožnilo zvýšit dodávky zemního plynu do Unie až na 110 miliard kubických metrů ročně, tedy zhruba na dvojnásobek současného stavu, a z velké části obejít tranzit skrze Ukrajinu. Stavba navíc odporuje třetímu energetickému liberalizačnímu balíčku. Nejostřeji se proti stavbě staví Polsko argumentující možným využitím zisků z prodeje plynu na financování ruské armády.

A právě armádní rozpočet je jednou z prvních rozpočtových kapitol, která zaznamenává škrty. To značně komplikuje Putinův příslib do roku 2020 modernizovat takřka tři čtvrtiny armádní techniky. Mezi lety 2007 a 2013 se přitom ruské náklady na zbrojení více než zdvojnásobily. Válka na Ukrajině Rusko podle premiéra Medvěděva stála již více než 100 miliard amerických dolarů.

Častým argumentem odpůrců protiruských sankcí je zasažení unijní ekonomiky, ta však i přes uvalené sankce pokračuje v růstu, kdy za pomalejší tempo růstu mohou spíše ekonomické problémy jižní části eurozóny, než výpadky obchodu s Ruskem. Podle poslední studie Evropského parlamentu ruské sankce způsobily v průměru pokles ekonomik členských států o 0,3 až 0,8 procentního bodu. Poměrně nejhůře jsou zasaženy pobaltské země, Finsko a středoevropské státy, které byly exportně orientovány na Rusko více než zbytek EU.

Příkladem může být i Česko, jehož export do Ruské federace se meziročně propadl o více než 30 procent, přičemž tuzemská ekonomika stále roste. Podle Asociace exportérů tuzemský vývoz za rok 2015 měl meziročně vzrůst zhruba o 6 procent. A nejinak tomu je i v případě Německa, které bylo na Rusko exportně orientováno mnohem více. Český export do Ruské federace v minulých letech tvořil pouze kolem tří procent celkového tuzemského vývozu, v současnosti tak klesl zhruba na 2 procenta.

10. Boj s propagandou

Větší problémy nepostihly ani energetický sektor, který patří mezi oblasti nejvíce navázané na ruské exporty. Nejmarkantněji postižený tak zůstává potravinářský sektor, na který dopadl zákaz dovozu některých potravin z EU do Ruska, přijatý Federací v reakci na uvalení sankcí. Ani zde se však nejedná o komplikace, které by byly pro firmy likvidační.

Dalším důvodem pro udržení sankcí jsou i stále silnější ruské snahy o šíření proruské propagandy v zemích Unie. Zejména pak ve střední a východní Evropě, kdy cílem propagandy není ani tak přímo podporovat proruské smýšlení, jako spíše zahlcovat občanskou společnost řadou alternativních teorií a vytvářet tak pocit nejistoty a nedůvěry uvnitř Unie. V druhé řadě se pak jedná o ruskou vnitrostátní propagandu zaměřenou na popírání jakýchkoliv informací stavějících Rusko do špatného světla. Příkladem může být třeba kampaň proti potravinám z EU.

Protiruské sankce Unie přijala kvůli bezprecedentní ruské anexi Krymu a angažmá na východní Ukrajině. Po více než roce a půl od původního přijetí sankčního režimu se ani jeden z problémů nepodařilo vyřešit. Na druhé straně však sankce silně ovlivňují ruskou ekonomiku, což vytváří tlak na ruské vedení, které se všemožně snaží odklonit pozornost od ruských aktivit na Ukrajině – ať už propagandou či angažovaností v Sýrii, která se zvyšuje v posledních měsících. Evropská unie však nemůže těmto ruským snahám ustupovat – a právě proto je dobře, že sankce prodloužila.

11. Co můžeme čekat od roku 2016?

Největší nadějí na mírnou změnu k lepšímu jsou volby v separatistických oblastech, které by měly proběhnout v březnu 2016. Mezinárodní komunita i Ukrajina samotná do nich vkládá naděje, zda se však podaří dosáhnout kýženého výsledku a volby budou přijaty dle standardů OBSE, se teprve uvidí. Záleží zde na kompromisu všech stran konfliktu. Separatisté by mohli být více motivováni uzpůsobit volby ukrajinské legislativě, pokud se Kyjev rozhodne upravit volební zákon více podle představ separatistů. Ti před sebou ovšem nemají jednoduchý úkol, protože předchozí volby byly, co se transparentnosti a demokratičnosti týče, na katastrofální úrovni. Rusko by mohlo v tomto ohledu přispět rozhodnutím výsledky voleb neakceptovat, pokud proběhnou za stejných podmínek, jako minule. I rétorická podpora toho, aby volby proběhly v souladu s ukrajinskou legislativou, by byla prospěšnějším krokem, než vše ostatní, co doposud Rusko udělalo pro splnění druhé minské dohody.

Vývoj dalších bodů dohody je zatím ve hvězdách. Pravděpodobně by mohly pokračovat mírně pozitivní trendy konce roku 2015 ve stahování těžkých zbraní a postupném pronikání humanitární pomoci na Donbas. Porušení klidu zbraní se nicméně vrací s téměř pravidelnou periodicitou. Jakýkoliv další posun v politických podmínkách se zdá být možný pouze v případě, že se separatisté i Ukrajina rozhodnou jednat zároveň a neupřednostňovat výhradně své požadavky. To se však v současnosti jeví být nepřekonatelným problémem, jelikož strany nejsou ochotny spolu ani zasednout k jednacímu stolu.

Dá se očekávat, že zájem zemí Evropské unie, který nelze nyní označit za přehnaný, se bude dále přesouvat do oblasti Blízkého východu. Pozornost evropských politiků by přitom měla být směřována právě k volbám v Donbasu, které mohou předpovědět pokračování plnění druhé minské dohody i na několik dalších let dopředu. Na místě tedy není přehnaný optimismus, přesto existují určité záchytné body. Díky nim snad můžeme doufat, že z druhé minské dohody se letos nestane jen další nedodržené novoroční předsevzetí.

Reference

- [1] iDNES.cz, "DOKUMENT: Text nové minské dohody o příměří na Ukrajině," [cited 6 January 2016] http://zpravy.idnes.cz/dokument-text-dohody-z-minsku-ukrajina-rusko-obse-donbas-pz4-/zahranicni.aspx?c=A150212_151911_zahranicni_vez.
- [2] European Council, "Statement by the President of the European Council Donald Tusk on the situation in Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150220-statement-tusk-ukraine/>.
- [3] EEAS, "Statement by the Spokesperson on the fighting around Mariyinka in Eastern Ukraine," [cited 6 January 2016] http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150604_02_en.htm.
- [4] EEAS, "Statement by the Spokesperson on the recent escalation of fighting in eastern Ukraine," [cited 6 January 2016] http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150811_03_en.htm.
- [5] Interfax-Ukraine, "OSCE Secretary General cautiously optimistic about Minsk deal implementation prospects," [cited 6 January 2016] <http://en.interfax.com.ua/news/general/295826.html>.
- [6] OSCE, "Daily and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports>.
- [7] Ukraine Today, "OSCE confirms seeing both sides using heavy weapons in east Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://uatoday.tv/politics/osce-confirms-seeing-both-sides-using-heavy-weapons-in-east-ukraine-551425.html>.
- [8] OSCE, "Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, based on information received as of 19:30hrs, 30 December 2015," [cited 6 January 2016] <http://www.osce.org/ukraine-smm/214141>.
- [9] OSCE, "Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, based on information received as of 19:30hrs, 4 January 2016," [cited 6 January 2016] <http://www.osce.org/ukraine-smm/214731>.
- [10] Business Insider, "Putin: 'I will say this clearly: There are no Russian troops in Ukraine,'" [cited 6 January 2016] <http://www.businessinsider.com/putin-i-will-say-this-clearly-there-are-no-russian-troops-in-ukraine-2015-4>.
- [11] The Moscow Times, "Putin Vows To Protect Russians in Southeastern Ukraine from Nationalists," [cited 6 January 2016] <http://www.themoscowtimes.com/article/553436.html>.
- [12] The Guardian, "Putin admits Russian military presence in Ukraine for first time," [cited 6 January 2016] <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/vladimir-putin-admits-russian-military-presence-ukraine>.
- [13] The Atlantic Council, "Hiding in Plain Sight: Putin's War in Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/hiding-in-plain-sight-putin-s-war-in-ukraine-and-boris-nemtsov-s-putin-war>.
- [14] Vice News, "Under Fire With the Right Sector," [cited 6 January 2016] <https://news.vice.com/video/under-fire-with-the-right-sector-excerpt-from-ukraines-failed-ceasefire>.
- [15] Stratfor, "Analytical Guidance: Can Ukraine's Right Sector Influence Kiev's Stability?," [cited 6 January 2016] <https://www.stratfor.com/analysis/analytical-guidance-can-ukraines-right-sector-influence-kievs-stability>.
- [16] Česká televize, "Volby na východě Ukrajiny vyhráli dosavadní lídři separatistů," [cited 6 January 2016] <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1011060-volby-na-vychode-ukrajiny-vyhrali-dosavadni-lidri-separatistu>.

[17] BBC, "Why are Ukraine separatist elections controversial?," [cited 6 January 2016] <http://www.bbc.com/news/world-europe-29831028>.

[18] Forbes, "Sham Election Proves Putin Does Not Want A Peaceful Solution In Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2014/11/04/sham-election-proves-putin-does-not-want-a-peaceful-solution-in-ukraine/>.

[19] Unian, "EU welcomes postponement of sham elections," [cited 6 January 2016] <http://www.unian.info/politics/1144699-eu-welcomes-postponement-of-sham-elections.html>.

[20] Europeum, "Volby v Donbasu: Východisko nebo slepá ulička?," [cited 6 January 2016] <http://www.europeum.org/articles/detail/41/volby-v-donbasu-vychodisko-nebo-slepa-ulicka>.

[21] Kivpost, "Poroshenko: 'Draft constitutional amendments do not foresee special status' for Russian-occupied Donetsk, Luhansk," [cited 6 January 2016] <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/poroshenko-draft-constitutional-amendments-do-not-foresee-special-status-for-russian-occupied-donetsk-luhansk-396916.html>.

[22] The Centre for Eastern Studies, "Ukraine Reform Monitor: December 2015," [cited 6 January 2016] <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-09-02/ukraine-divided-over-constitutional-reform>.

[23] Carnegie Endowment for International Peace, "Ukraine is divided over constitutional reform," [cited 6 January 2016] <http://carnegieendowment.org/2015/12/07/ukraine-reform-monitor-december-2015/impq>.

[24] BBC, "Ukraine crisis: Rebels granted self-rule and amnesty," [cited 6 January 2016] <http://www.bbc.com/news/world-europe-29220885>.

[25] Financial Times, "Tensions ease as Ukraine rebels agree to scrap election," [cited 6 January 2016] <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/67a5bc68-6c3e-11e5-aca9-d87542bf8673.html#axzz3wPcJctbl>.

[26] CBC News, "Ukraine separatists killed captured government soldiers: Amnesty International," [cited 6 January 2016] <http://www.cbc.ca/news/world/ukraine-separatists-killed-captured-government-soldiers-amnesty-international-1.3026021>.

[27] Carnegie Endowment for International Peace, "Prisoners' Dilemma in Ukraine," [cited 6 January 2016] <http://carnegieendowment.org/2015/06/23/prisoners-dilemma-in-ukraine/iay3>.

[28] EUobserver, "Ukraine: humanitarian disaster as fighting continues," [cited 6 January 2016] <https://euobserver.com/foreign/128549>.

[29] United Nations, "Situation in Eastern Ukraine Remains 'Tense and Volatile' Despite Post-Ceasefire Reduction in Fighting, Security Council Told during Briefing," [cited 6 January 2016] <http://www.un.org/press/en/2015/sc12154.doc.htm>.

[30] NBC News, "First Ukraine War Prisoner Exchange Completed," [cited 6 January 2016] <http://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/first-ukraine-war-prisoner-exchange-completed-n310216>.

[31] The Daily Beast, "Putin Puts Heroic Female Pilot on Trial," [cited 6 January 2016] <http://www.thedailybeast.com/articles/2015/12/13/putin-puts-heroic-female-pilot-on-trial.html>.

[32] BBC, "Russia jails Ukraine director Sentsov on terror charges," [cited 6 January 2016] <http://www.bbc.com/news/world-europe-34049595>.

[33] OSCE, "On the Detention of Nadiya Savchenko, Oleg Sentsov, and Oleksandr Kolchenko," [cited 6 January

2016] <http://www.osce.org/pc/175331?download=true>.

[34] EEAS, "Statement by the Spokesperson on the continuing detention of Nadiya Savchenko," [cited 6 January 2016] Available: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150617_04_en.htm.

[35] Financial Times, "Life in Ukraine's grey zone: Dangerous and desperate," [cited 6 January 2016] Available: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/95782012-0aab-11e5-a8e8-00144feabdc0.html>.

[36] The Guardian, "Life on the frontline of the Ukraine conflict," [cited 6 January 2016] Available: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/14/-sp-life-civilians-front-line-ukraine-conflict>.

[37] EEAS, "Statement by the Spokesperson on the agreement reached within the Trilateral Contact Group on the withdrawal of weapons in eastern Ukraine," [cited 6 January 2016] Available: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150930_04_en.htm.

[38] Joinfo, "Trilateral Contact Group proceeded on the hostages exchange, international monitoring," [cited 6 January 2016] Available: http://joinfo.com/world/1012524_trilateral-contact-group-proceeded-on-the-hostages-exchange-international-monitoring.html.

[39] Interfax-Ukraine, "Trilateral Contact Group to meet next time in Minsk on Jan 13 – Kuchma," [cited 6 January 2016] Available: <http://en.interfax.com.ua/news/general/313715.html>.

© **Evropské hodnoty z.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní instituce, která prosazuje zvyšování politické kultury v České republice i na evropské úrovni.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

POLITICKÁ KULTURA • ČESKO V EVROPSKÉ UNII • VNITŘNÍ BEZPEČNOST

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty