



SALVS REI PVBLICAE SVPREMA LEX ESTO.

VYBRANÁ

TÉMATA

BALÍČEK KOMISE K POLITICE ROZŠÍŘENÍ 2009

(10/2009)



Karel Hlaváček

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah:

ÚVOD: ZASAZENÍ DO KONTEXTU	1
HLAVNÍ VÝZVY SOUČASNÉ POLITIKY ROZŠÍŘENÍ:	2
PLÁN PRO ROK 2009: SPLNĚNO A NESPLNĚNO	3
PLÁN PRO ROK 2010:	3
KRITIKA A CHVÁLA: SROVNÁNÍ S MINULÝMI ZPRÁVAMI	4
POKROK JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ	4
OHNISKA POTENCIÁLNÍ NESTABILITY: BOSNA A HERCEGOVINA	6
OHNISKA POTENCIÁLNÍ NESTABILITY: KOSOVO.....	6

Úvod: zasazení do kontextu

Dne 14. října 2009 uveřejnila Komise svůj každoroční „balíček“ k politice rozšíření. Ten zahrnuje dokument Strategie rozšíření 2009-2010 a zprávy o pokroku jednotlivých kandidátských a potenciálních kandidátských zemí.¹ Zprávy o pokroku jsou součástí předvstupní strategie EU. Ta obsahuje následující mechanismy:

- stabilizační a asociační dohody (SAA);
- přístupové partnerství;
- předvstupní pomoc;
- spolufinancování mezinárodními finančními institucemi;
- účast na evropských programech;
- národní program pro přijetí *acquis communautaire*;
- zprávy o pokroku;
- politický dialog.

Zprávy o pokroku obsahují kombinaci kladného hodnocení provedených reforem a výzvy k provedení dalších reforem. Jsou využívány jako politický nástroj k ujištění kandidátských a potenciálních kandidátských zemí o jejich evropské budoucnosti a k realizaci konkrétní spolupráce a pomoci na základě zásluh, což má posílit motivaci k reformám. Na základě zpráv EU také přehodnocuje svůj přístup k politice rozšíření.

¹ Zprávy o pokroku k a Strategie rozšíření 2009-2010 k dispozici [ZDE](#).

Zprávy o pokroku jsou z širší perspektivy součástí snah EU o podporu stability, rozvoje, demokracie a uplatňování zásad právního státu v Evropě.²

Zprávy o pokroku se týkají:

- kandidátských zemí EU (Chorvatsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie (FYROM), Turecko);
- potenciálních kandidátských zemí EU (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Kosovo podle rezoluce RB OSN 1244, Srbsko a Island).

Hlavní výzvy současné politiky rozšíření:

Dokument Strategie rozšíření 2009-2010 identifikuje hlavní problémy, kterým musí politika rozšíření v současné době čelit:

- Ekonomická krize³: Komise zdůrazňuje především příspěvek EU k řešení krize v Turecku a zemích západního Balkánu: perspektiva členství v EU umožňuje rychlejší návrat důvěry v pozitivní vývoj do budoucna, vyžadované reformy přispívají k rozvoji, mimo jiné i skrze finanční podporu EU.
- Právní stát: Turecko i západní Balkán stále zápasí s korupcí a organizovaným zločinem. Komise proto chce zaměřit svoji pozornost právě na tuto oblast.
- Bilaterální spory: spory Chorvatska a Slovinska, FYROM a Řecka, Turecka a Kypru v uplynulém roce významně politiku rozšíření ovlivňovaly. Podle Komise by tyto spory měly být řešeny bilaterálně a neměly by být přenášeny na půdu politiky rozšíření.
- Regionální integrace: Hlavním problémem v této oblasti jsou neshody spojené s Kosovem, např. spory ohledně jeho účasti na jednáních a dohodách. Komise vyzývá k zahrnutí Kosova do procesů regionální integrace – spory ohledně statusu Kosova by neměly vést k jeho exkluzi.

² Za výjimku je v současné době možné považovat Island: motivace jeho přihlášky do EU vyplývá spíše ze snahy o zajištění makroekonomické stability, pro EU jeho přijetí může představovat přínos bez obvyklého břemena nákladů na podporu demokracie a rozvoje.

³ Blíže k důsledkům ekonomické krize pro západní Balkán viz Přehled SZBP srpen 2009.

Plán pro rok 2009: splněno a nesplněno

Podle agendy pro rozšíření⁴ pro rok 2009 mělo v politice rozšíření v případě příznivého průběhu dojít mimo jiné k následujícím krokům:

- Zakončení přístupových rozhovorů s Chorvatskem: tento cíl se nepodařilo naplnit. Hlavním důvodem byl bilaterální spor se Slovinskem, který přístupový proces zablokoval od prosince 2008 do září 2009. V současnosti se odhaduje, že by Chorvatsko mohlo přístupové rozhovory zakončit v polovině roku 2010.
- Podání přihlášek do EU ze strany Albánie, Černé Hory a Srbska: Albánie (duben 2009) a Černá Hora (prosinec 2008) přihlášku podaly; přihlášku Černé Hory nyní posuzuje Komise, albánská přihláška dosud nebyla Radou k posouzení Komisi postoupena⁵. Přihlášku do EU podal také Island (z perspektivy roku 2008 nečekaně) a jeho přihlášku v současnosti také posuzuje Komise.
- Udělení kandidátského statusu Srbsku: je blokováno prodlužováním ratifikace SAA ze strany Nizozemska. Nizozemsko podmiňuje ratifikaci SAA vydáním Ratka Mladiče a Gorana Hadžiče haagskému tribunálu (ICTY). Dokud nebude SAA odblokována, nebylo Srbsku doporučeno podávat přihlášku do EU.
- Zrušení vízové povinnosti pro země západního Balkánu, které splní dané podmínky: od počátku roku 2010 by mělo začít fungovat bezvízové cestování do EU pro FYROM, Černou Horu a Srbsko. Albánie a Bosna a Hercegovina budou muset počkat minimálně další rok a výhledově by do procesu usnadnění vízového režimu mohlo být zapojeno i Kosovo.

Plán pro rok 2010:

V příznivém případě by mělo v roce 2010 dojít k těmto událostem:

- Zakončení přístupových rozhovorů s Chorvatskem.
- Zahájení přístupových rozhovorů s FYROM: toto doporučení Komise bude projednáno Radou pravděpodobně v prosinci 2009.
- Posouzení přihlášky Černé Hory, Albánie a Islandu Komisí.
- Implementace Prozatímní dohody se Srbskem ze strany EU.⁶

⁴ Agenda pro rozšíření je součástí dokumentu Strategie rozšíření 2008-2009, k dispozici [ZDE](#).

⁵ Albánská přihláška měla být dne 9. října postoupena Komisi (viz dokument [13741/09](#) a europolitics 3833, 7. 10. 2009), nicméně na žádost Německa k tomuto kroku nakonec nedošlo (viz SETimes.com, 9. 10. 2009, k dispozici [ZDE](#)).

⁶ Srbsko již Prozatímní dohodu jednostranně implementuje od února 2009.

Kritika a chvála: srovnání s minulými zprávami

Hodnotící zprávy z roku 2007 se nesly spíše v kritickém duchu a představovaly tak změnu oproti optimistickému tónu předchozích let. Komise v nich zdůraznila všeobecné zpomalování reformního procesu. Kritika směřovala zejména na adresu Bosny a Hercegoviny, Srbska, FYROM a Turecka.⁷

V roce 2008 hodnotila Komise vývoj optimističtěji. Pochvalu si narozdíl od předešlého roku odnesla FYROM, pozitivnější hodnocení si vysloužilo i Srbsko. Skeptickou Komise zůstala ohledně reform v Turecku a Bosně a Hercegovině. Novou realitou se v roce 2008 stalo vyhlášení nezávislosti Kosova.⁸

Letošní zpráva se nese ve znamení kontinuity s předchozím rokem: hlavním předmětem kritiky zůstávají Bosna a Hercegovina a Turecko, ostatní země - Chorvatsko, FYROM, Černá Hora, Albánie a Srbsko – si odnášejí smíšená hodnocení vyzdvihující jak dosažené reformy, tak i přetrvávající nedostatky.

Charakter hodnotící zprávy a dalších materiálů pro Kosovo je od ostatních poněkud odlišný: Komise zde má tendenci klást větší důraz na hodnocení a plánování evropských politik vůči Kosovu. Kosovo zůstává hlavní evropskou prioritou v politice rozšíření. Hodnotící zpráva pro Island nebyla vydána; ovšem Island je konsolidovanou demokracií, která až do současné hospodářské krize disponovala jednou z nejvyšších životních úrovní na světě.

Pokrok jednotlivých zemí

- Chorvatsko dosáhlo dobrého pokroku a jeho přístupový proces se blíží finální fázi. K tomu, aby byly přístupové rozhovory ukončeny již příští rok, ale musí Chorvatsko dosáhnout pokroku v oblastech nezávislosti soudnictví, boje proti korupci a organizovanému zločinu, reformy veřejné správy a spolupráce s ICTY. Komise doporučuje Radě sestavit ad hoc pracovní skupinu, která by se zabývala návrhem Přístupové smlouvy.

⁷ Viz Přehled SZBP říjen 2007.

⁸ Viz Přehled SZBP říjen 2008.

- Kvalitní pokrok na cestě k EU učinila FYROM. Komise proto doporučuje zahájení přístupových rozhovorů s touto zemí. Toto doporučení bude projednáno Radou pravděpodobně v prosinci 2009.
- Spíše kladně je hodnocena Černá Hora. Zorganizovala poměrně úspěšné parlamentní volby a pracuje na implementaci Prozatímní dohody. Komise v současné době pracuje na posouzení přihlášky do EU.
- Pokroku dosáhla i Albánie, která hladce implementuje Stabilizační a asociační dohodu, jež tento rok vstoupila v platnost. Přihláška Albánie do EU zatím nebyla Radou postoupena Komisi, nicméně Komise je připravena začít pracovat na posouzení přihlášky.⁹
- Kriticky je hodnocena Bosna a Hercegovina, jejíž práce na reformách zůstává omezená. V zemi se zhoršilo politické prostředí a dosud nebyly splněny podmínky pro předání pravomocí směrem od OSN k EU. Dokud nebude uzavřen úřad Vysokého představitele GT OSN v zemi, nebude pro Bosnu a Hercegovinu možno podat přihlášku do EU. Další základní podmínkou pro udělení kandidátského statusu je úprava ústavního řádu země tak, aby instituce hladce fungovaly.
- Srbsko se výrazně přiblížilo EU – Komise proto zastává názor, že EU by měla začít implementovat Prozatímní dohodu.¹⁰ Komise ale kritizuje srbský postoj vůči Kosovu jako nekonstruktivní a nepragmatický. Srbsko by mělo přestat blokovat účast Kosova na regionální spolupráci.
- Kosovo zůstává stabilní, stabilita je ale i nadále křehká. V uplynulém roce vstoupilo do organizací Mezinárodní měnový fond a Světová banka, hlavní problémy ale zůstávají i nadále: kromě nedostatečného fungování právního státu je to zejména usmíření znesvářených skupin obyvatelstva a ochrana menšin, zejména menšiny srbské.
- Turecké reformy dlouhodobě zpomalují, je třeba obnovit snahu Turecka o přiblížení se EU. Problematickými oblastmi jsou již tradičně svoboda projevu, tisku a náboženství či genderová rovnost. Komise také Turecko vyzývá ke snaze o normalizaci vztahů s Kyprem, tedy k úplné implementaci dodatkového protokolu

⁹ Albánská přihláška měla být dne 9. října postoupena Komisi (viz dokument [13741/09](#) a europolitics 3833, 7. 10. 2009), nicméně na žádost Německa k tomuto kroku nakonec nedošlo (viz SETimes.com, 9. 10. 2009, k dispozici [ZDE](#)).

¹⁰ Srbsko již Prozatímní dohodu jednostranně implementuje od února 2009.

k Asociační smlouvě s EU. Podle Komise sice Turecko podporuje rozhovory mezi tureckými a řeckými komunitami na Kypru, ale na zlepšení vztahů s Kyprrem nepracuje.

- Pro úspěch islandské přihlášky do EU bude rozhodující islandská implementace povinností vyplývajících z jeho členství v Evropském hospodářském prostoru (EEA).

Ohniska potenciální nestability: Bosna a Hercegovina

Politická situace v Bosně a Hercegovině je neutěšená. Ústava poskytuje příliš mnoho prostoru pro obstrukce¹¹. Pokračovala také nacionalistická rétorika, která zpochybňuje současné uspořádání země (někteří politici z Federace Bosny a Hercegoviny označují Republiku srbskou za výsledek genocidy, politici Republiky srbské pak vyhláší právo na sebeurčení a odmítají předávat kompetence na celostátní úroveň, naopak některé kompetence žádají zpět). V oblasti veřejné správy, soudnictví a protikorupční politiky je situace rovněž znepokojivá.

Co se týká ekonomické situace, Bosna a Hercegovina je v současnosti zasažena hospodářskou krizí. V roce 2008 ještě její reálné HDP rostlo o 5,4 %, nicméně v roce 2009 nastává propad ekonomické aktivity (např. ve Federaci Bosny a Hercegoviny v prvních 8 měsících roku 2009 klesla průmyslová výroba meziročně zhruba o 10 %). V souvislosti s tím čelí Bosna a Hercegovina ještě vyšší míře nezaměstnanosti než obvykle (odhady míry nezaměstnanosti se ale diametrálně odlišují – od zhruba 20 % až po 40 %. Příčinou je metodika započítávání neregistrovaných aktivit). Životní úroveň vyjádřená HDP na hlavu podle parity kupní síly dosahovala v roce 2008 30 % průměru EU27.

Ohniska potenciální nestability: Kosovo

Kromě často rozebírané politické situace (základní hodnocení politické situace viz kapitola Pokrok jednotlivých zemí) se Kosovo potýká s neutěšenou ekonomickou situací. V první polovině roku 2009 se míra registrované nezaměstnanosti odhaduje na 40 %, z toho 90 % tvoří nezaměstnanost dlouhodobá. Statistická čísla jsou ale ošidná - není zřejmé, kolik z těchto oficiálně nezaměstnaných je skutečně

¹¹ Obstrukce jsou umožněny např. „entity voting“. Článek IV 3 d ústavy v Bosně a Hercegovině stanoví, že při jakémkoli rozhodování v obou komorách tamního parlamentu musí souhlasit třetina zastupitelů z každé entity (Federace a Bosny a Hercegoviny a Republika srbská). Pokud tato podmínka není splněna, dochází k neúměrnému prodlužování legislativního procesu.

ekonomicky neaktivní. Je ale jisté, že pracovní trh nedokáže absorbovat nové zájemce o práci, takže mnoho mladých lidí odchází za prací do zahraničí. To vede Komisi k závěru, že práce je největší kosovskou exportní položkou (k pracovní migraci ale neexistují oficiální statistiky). Kosovská ekonomika ale roste (v roce 2008 vzrostlo reálné HDP o 5,4 %), odhaduje se, že krize ji zasáhla pouze omezeně. Nominální HDP na hlavu¹² dosáhlo v roce 2008 1726 eur, což představuje 6,9 % průměru EU27. I tento ukazatel ale roste: v roce 2007 to bylo 6,7 %.

Souběžně s hodnocením uplynulého roku v politice rozšíření Komise dne 14. října 2009 zveřejnila i realizační studii ke Kosovu¹³, jejímž cílem je identifikovat překážky na cestě do EU a navrhnout jejich řešení. Komise navrhuje tato opatření ze strany EU:

- zahájení dialogu o liberalizaci víz – k liberalizaci však bude moci dojít teprve po implementaci nezbytných reforem;
- „po splnění stanovených požadavků a ve správný čas“ zahájit s Kosovem vyjednávání o obchodní smlouvě. Kosovo nemůže čerpat výhody Stabilizační a asociační dohody a současný preferenční obchodní režim s EU vyprší na konci roku 2010. Podle Komise by měl být preferenční prodloužen do doby, než bude vyjednána obchodní smlouva;
- ve spolupráci s Mezinárodním měnovým fondem byl pro západní Balkán vytvořen mechanismus fiskálního dohledu. EU by měla pomoci Kosovo do tohoto mechanismu plně integrovat;
- prozkoumání možností vytvoření rámcové dohody účasti Kosova na programech EU;
- prohloubení participace Kosova ve Stabilizačním a asociačním procesu zahájením pravidelných dialogů ohledně reforem. Dialog by měl umožnit lepší kontrolu dosahovaných výsledků. Proces bude z důvodu neshody na statusu Kosova přejmenován na Dialog o stabilizačním a asociačním procesu (Stabilisation and Association Process Dialogue);
- aktivace komponentu II nástroje pro předvstupní pomoc¹⁴ pro Kosovo.

¹² Dokonalejším ukazatelem životní úrovně je HDP na hlavu v paritě kupní síly, tento údaj ale není k dispozici.

¹³ Realizační studie ke Kosovu k dispozici [ZDE](#).

¹⁴ Nástroj pro předvstupní pomoc (IPA - Instrument for Pre-Accession Assistance) - komponent II podporuje přeshraniční spolupráci mezi kandidátskými a potenciálně kandidátskými zeměmi EU a současně přeshraniční spolupráci mezi nimi a EU.