



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

VYBRANÁ TÉMATA

18/2011

Současné posuny v koncepci Evropské politiky sousedství

Ing. Mgr. Karel Hlaváček

Srpen 2011



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

1. Evropská politika sousedství: základní informace	2
1.1 Charakteristika ENP	2
1.2 Státy zahrnuté v ENP	3
1.3 Regionální iniciativy	3
2. Současné změny v koncepci ENP	4
2.1 Podmíněnost spolupráce	4
2.2 Institucionální změny, financování ENP	6
2.3 Evropská aspirace zemí zahrnutých v ENP	8

1. Evropská politika sousedství: základní informace**1.1 Charakteristika ENP**

Evropská politika sousedství (ENP)¹ vznikla v roce 2004 jako reakce na probíhající proces rozšíření EU, který vedl k potřebě navázat vztahy s budoucími sousedy EU. Jedná se o politiku bližší spolupráce založenou na společně sdílených hodnotách (demokracie a lidská práva, právní stát, dobrá veřejná správa, tržní ekonomika a trvale udržitelný rozvoj).

Právním základem této spolupráce je čl. 8 Smlouvy o Evropské unii (SEU), který říká, že EU rozvíjí ve svém sousedství výsadní vztahy, za jejichž účelem může uzavírat zvláštní dohody. Naopak jím není čl. 49 SEU, který dává evropským státům možnost žádat o členství v Unii.² ENP proto byla vždy vnímána jako alternativa k politice rozšíření, ačkoli podle Evropské komise (EK) ENP nepředjímal, jak se vzájemné vztahy budou vyvíjet dále.

¹ Podrobnější úvod do problematiky ENP poskytuje práce: PECHÁČEK, Štěpán. *Vývoj evropské politiky sousedství*. Informační podklad č. 3.030.

² čl. 8 SEU:

1. Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.

2. Pro účely odstavce 1 může Unie s dotyčnými zeměmi uzavírat zvláštní dohody. Tyto dohody mohou obsahovat vzájemná práva a povinnosti, jakož i možnost vyvíjet společnou činnost. Jejich provádění podléhá pravidelným konzultacím.

čl. 49 SEU:

1. Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy s cílem vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů, založený na hodnotách Unie a vyznačující se úzkými a mírovými vztahy spočívajícími na spolupráci.

2. Pro účely odstavce 1 může Unie s dotyčnými zeměmi uzavírat zvláštní dohody. Tyto dohody mohou obsahovat vzájemná práva a povinnosti, jakož i možnost vyvíjet společnou činnost. Jejich provádění podléhá pravidelným konzultacím.

Formálním základem spolupráce jsou asociační dohody, v jejichž rámci probíhá implementace tzv. akčních plánů. Ty jsou navrhovány společným orgánem Unie a státu účastnícího se ENP (rada pro spolupráci), který je institucionálním základem kooperace. Implementace akčních plánů je monitorována Komisí, která vypracovává pravidelné hodnotící zprávy.

Věcný základ kooperace je stejný jako u předvstupního vyjednávání. V akčním plánu jsou stanoveny priority realizace unijního *acquis communautaire*, jež jsou implementovány s pomocí EU výměnou za možnost bližší kooperace především v ekonomické, ale i politické oblasti.

Cílem ENP je vytvoření pásu stabilních zemí, které respektují hodnoty EU, v jejím bezprostředním sousedství. ENP tak má jednak idealistické cíle, jednak bezpečnostní cíle; státy, jichž se ENP týká, se mají hodnotově europeizovat, což má současně vést k jejich stabilizaci.

1.2 Státy zahrnuté v ENP

Konkrétně se ENP týká 16 států: Alžírsko, Arménie, Ázerbajdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Moldavsko, Maroko, Palestinské samosprávy, Sýrie, Tunisko a Ukrajina. Vztahy s Ruskem jsou ve srovnání s ENP upraveny na odlišném formálním základě (tzv. „společné prostory“), nicméně hovoří se o podobném věcném základu kooperace.

1.3 Regionální iniciativy

V rámci ENP lze pozorovat regionální rozdíly. Základní dimenze ENP jsou:

- jižní (Unie pro Středomoří);
- východní (Východní partnerství).

Unie pro Středomoří byla založena v červenci roku 2008 z francouzského podnětu jako snaha oživit stagnující vztahy s jižním sousedstvím EU. Projekt se nicméně potýká s politickými problémy: neshodami mezi arabskými zeměmi a Izraelem (na půdě Unie pro Středomoří se tyto země setkávají), v současnosti také s nestabilitou zemí v regionu. Při hodnocení tohoto projektu tak většinou převládá kritický pohled.³

³ Kritické je i hodnocení Komise, která ve zprávě z 25. května 2011 píše: „V obtížném politickém kontextu konfliktu v Gaze bylo hlavním pokrokem založení sekretariátu Unie pro Středomoří,

Východní partnerství bylo spuštěno v květnu 2009 (během českého předsednictví EU) z původně polského podnětu jako snaha o zásadní krok v procesu přibližování východního sousedství k EU.⁴ Tato iniciativa zatím bývá z hlediska výsledků hodnocena příznivěji než Unie pro Středomoří.⁵

2. Současné změny v koncepci ENP

Od února 2011 – zejména v souvislosti s dynamickým politickým vývojem v arabských zemích, tzv. arabským jarem – dochází k silnému tlaku na proměnu charakteru ENP a na její posílení. Tento tlak se vyznačuje trojí dynamikou:

1. Tlak na skutečnou **podmíněnost spolupráce** EU se zeměmi sousedství. Základním argumentem pro nutnost změny přitom je postřeh, že podmíněnost pomoci byla dosud pouze formální, „na papíře“, ale realita byla odlišná. Docházelo tak k tomu, že EU zejména v jižním sousedství preferovala stabilizaci před europeizací a de facto tak podporovala autoritářské režimy.
2. Tlak na **institucionální změny a zvýšení a přerozdělení finančních prostředků** plynoucích do ENP.
3. Tlak na explicitní uznání **evropské aspirace** některých zemí účastnících se iniciativy Východní partnerství.

2.1 Podmíněnost spolupráce

Příklad kritiky dosavadní reality ENP: Evropský parlament

Otevřenou a koncepční kritiku ENP přinesl mimo jiné Evropský parlament v usnesení o vnější politice EU na podporu demokracie přijatém dne 7. července 2011.⁶ Usnesení vychází z otázky: „Neusilovali jsme příliš často o regionální stabilitu a o zabezpečení dodávek energie, a to i za cenu podpory policejních a zjevně

jmenování jejího generálního tajemníka v lednu 2010 a přijetí jejích stanov v březnu.“ Hodnotící zpráva Komise http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/com10_207_en.pdf Viz také Přehled SZBP červen 2010, Přehled SZBP duben 2011.

⁴ Viz Přehled SZBP květen 2009.

⁵ Hodnotící zpráva Komise k dispozici

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/com10_207_en.pdf. Viz také Přehled SZBP duben 2011.

⁶ Usnesení k dispozici <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0334+0+DOC+XML+V0//CS&language=CS>.

zkorumpovaných režimů?“⁷ EP se domnívá, že měkká síla (*soft power*) EU se v rámci celosvětového systému může upevnit jedině za předpokladu, že se ochrana lidských práv stane skutečnou prioritou její politiky vůči třetím zemím. Doporučuje proto podmíněnost spolupráce na vývoji v té které zemi.

EP rozlišuje dva druhy demokratizační politiky: politiku shora dolů (politická dimenze) a politiku zespoda nahoru (sociální dimenze). První typ, zahrnující zejména snahu o vytvoření politických podmínek přechodu k demokracii (podpora volebního procesu, médií, disentu apod.), spojuje zejména s USA. Druhý typ, sestávající ze společensko-hospodářských opatření (podpora vzdělávání, zdravotnictví, přístupu k vodě, dopravních infrastruktur atd.) a institucionálně správních reforem (*capacity building*), spojuje s EU. EP rozvíjí tezi o tom, že přístup druhého typu – tedy přístup zespoda nahoru, přístup EU – se může ukázat jako nefunkční. Může totiž vést k *de facto* podpoře diktátorů. EP proto doporučuje posílit politický rozměr vnějších politik EU, tedy soustředit se více na podporu volebního procesu, disentu, nezávislých médií atp.

⁷ Viz vysvětlující prohlášení,
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dt/862/862078/862078cs.pdf.

Přeformulování ENP Evropskou komisí a Evropskou službou pro vnější činnost

Dne 25. května 2011 zveřejnila Evropská komise (EK) společně s Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ) sdělení⁸, v němž reaguje na kritiky a představuje svoji revizi ENP. Nová koncepce ENP klade důraz zejména na skutečnou podmíněnost spolupráce EU se zeměmi v sousedství – ENP by se měla daleko více diferencovat podle kapacit a demokratického vývoje té které země (tzv. přístup „*more money for more reforms*“). Princip „*more for more*“ znamená předěl v dosavadním způsobu financování ENP: dosud byly peníze rozdělovány fixně mezi Východní partnerství a Unii pro Středomoří v poměru 1 : 2, podle současných interpretací principu „*more for more*“ by počínaje novými iniciativami a dalším příštím víceletým finančním rámcem (2014–2020) mělo dojít k rozvolnění fixních poměrů ve prospěch podmíněnosti (kondicionality).

Ve sdělení jsou zmíněna konkrétní kritéria podmíněnosti, mezi něž patří:

- svobodné a spravedlivé volby;
- svoboda sdružování, projevu a shromažďování a svobodný tisk a média;
- právní stát spravovaný nezávislým soudnictvím a s právem na spravedlivý proces;
- boj proti korupci;
- reforma bezpečnostních složek (vč. policie) a ustavení demokratické kontroly armády a bezpečnostních sil.

V případě porušování lidských práv v zemi evropského sousedství chce EU podle sdělení vést dvouúrovňovou politiku: omezovat vztahy s vládami a uvalovat sankce, na druhé straně posilovat podporu občanské společnosti, disentu apod.^{9 10} Nová koncepce ENP byla dne 20. června 2011 schválena Radou a následně také přivítána Evropskou radou.

2.2 Institucionální změny, financování ENP

Součástí navržených změn jsou mimo jiné i institucionální změny: zavedení zvláštního zástupce EU (EUSR) pro Středomoří, který bude stát v čele pracovní

⁸ Sdělení k dispozici http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf.

⁹ Tuto politiku se v současnosti EU snaží zavádět vůči Bělorusku, vůči němuž byly 20. června 2011 zesíleny sankce a současně probíhají aktivity zaměřené na podporu běloruské občanské společnosti a mezilidských kontaktů (přepracování strategie poskytování asistence, snaha o urychlení jednání o vízové liberalizaci).

skupiny (Task Force) pro tuto oblast.¹¹ V souvislosti se snahou o zvýšenou podporu občanské společnosti v nové koncepci ENP byl navržen a odsouhlasen vznik nových nástrojů, které by měly začít fungovat od roku 2014:

- Současný hlavní finanční nástroj ENP, tzv. Nástroj evropského sousedství a partnerství (ENPI) by měl být přepracován v souladu s novou koncepcí ENP a přejmenován na Nástroj pro evropské sousedství (ENI).
- Evropská nadace pro demokracii (European Endowment for Democracy) by měla koordinovat existující aktivity v oblasti podpory demokracie;
- Nástroj pro podporu občanské společnosti (Civil Society Facility) by měl vzniknout pro realizaci aktivit EU v oblasti podpory občanské společnosti.

Vzhledem k událostem v jižním sousedství, tzv. arabskému jaru, se pozornost EU logicky upírá zejména tímto směrem.¹² S tím souvisí tendence k přerozdělení zdrojů směrem od Východního partnerství k Unii pro Středomoří. V tomto směru jsou aktivní především Itálie, Francie, Španělsko, Řecko, Kypr, Malta a Slovinsko. Země, které tradičně podporují zejména východní dimenzi ENP (V4 včetně ČR, Švédsko, Německo, Nizozemsko, baltské státy), tak na jednáních oponovaly přesunům tohoto typu. Financování ENP by počínaje novými iniciativami a dalším příštím víceletým finančním rámcem (2014–2020) mělo probíhat podle principu „*more money for more reforms*“ dosud byly peníze rozdělovány fixně mezi Východní partnerství a Unii pro Středomoří v poměru 1 : 2.

V období 2011 a 2013 by pak mělo podle návrhu Komise a ESVČ dojít k navýšení prostředků pro potřeby ENP o 1,242 miliardy eur, které by měly doplnit už existující rozpočet ENP ve výši 5,7 miliard eur.¹³ Nové finance mají být získány zejména přerozdělením v rámci rozpočtové kapitoly 4 (vnější vztahy).¹⁴ Nemělo by přitom dojít

¹⁰ Viz Přehled SZBP květen 2011.

¹¹ Na tento nový post již byl jmenován španělský diplomat Bernadino Leon, viz tiskovou zprávu ESVČ, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/123285.pdf.

¹² Očekává se, že současné polské předsednictví v Radě EU přinese opět zvýšený důraz na Východní partnerství. V září 2011 se bude konat summit východního partnerství, vrcholné setkání konané jednou za dva roky. Viz např. Euobserver.com, 7. 6. 2011, <http://euobserver.com/895/32305>.

¹³ Rozdělení těchto dodatečných financí mezi východní a jižní sousedství je rovněž předmětem sporu. Země podporující jižní sousedství prosazují fixní rozdělení peněz, přičemž více než jedna miliarda eur by směřovala ke státům jižního sousedství, země podporující východní sousedství prosazují rozdělení peněz podle principu diferenciacce dle výsledků. Viz návrh rámcové pozice ČR pro jednání v Radě EU, 9. 6. 2011.

¹⁴ Viz mandát pro zasedání Rady 20. 6. 2011.

k narušení stávajícího poměru financování 1:2. První aktuální posílení rozpočtu pro Unii pro Středomoří (85,5 milionů eur) pochází z nevyužitých zdrojů pro země Latinské Ameriky, střední Asie a Evropské banky pro obnovu a rozvoj.¹⁵

Dodatečné prostředky ENPI mají být využity zejména ke třem účelům revidované politiky ENP:

- Demokratická transformace a posilování institucí
- Partnerství mezi lidmi
- Inkluzivní růst a ekonomický rozvoj.

Dne 29. června 2011 zveřejnila Komise návrh rozpočtu pro vnější vztahy na období 2014-2020. Celkově by podle návrhu mělo být na vnější vztahy vynaloženo 70 miliard eur (o 14 miliard více než v období 2007-2013). Na ENP by mělo ve stejném období být vynaloženo 16,1 miliard, což představuje nárůst o 4,7 miliardy ve srovnání s plánem na období 2007-2013.¹⁶ Jedná se o silně nadprůměrný nárůst v objemu vynaložených prostředků ve srovnání s nárůstem v ostatních oblastech vnějších vztahů a zrcadlí skutečnost, že politika sousedství je v agendě EU jednou z priorit.¹⁷

O rozdělení peněz mezi jižní a východní dimenzi pro léta 2014-2020 se ještě bude jednat. Prioritou ČR v této souvislosti je zajistit, aby východní sousedství netrpělo odlivem prostředků ve prospěch jižního sousedství. Prosazuje proto princip „more for more“ obsažený ve sdělení ESVČ a Komise z 25. května 2011 pro všechny země ENP, nikoli fixní financování pro země jižní a východní.¹⁸

2.3 Evropská aspirace zemí zahrnutých v ENP

Jak bylo řečeno v úvodní části, ENP je založena na článku 8 SEU v protikladu vůči článku 49 SEU, který umožňuje evropským zemím žádat o členství v EU. V současné době dochází k diskusi nad tím, zda uznat evropské aspirace některých států¹⁹ Východního partnerství, tj. přislíbit do budoucna možnost využití článku 49 SEU. Krok směrem k uznání evropských aspirací některých zemí Východního partnerství je mimo jiné obsažen ve výše zmíněném sdělení EK a ESVČ. Sdělení

¹⁵ Viz tiskovou zprávu Evropského parlamentu, <http://www.europarl.europa.eu/cs/pressroom/content/20110713IPR23976/html/Southern-Mediterranean-reform-Budgets-Committee-allocates-%E2%82%AC85.5-million>.

¹⁶ Po výše zmíněném zvýšení pro léta 2011-2013 se bude jednat o nárůst o zhruba 3,5 miliard eur.

¹⁷ Viz Europolitics 4233, 1. 7. 2011.

totiž naznačuje kompatibilitu spolupráce v rámci politiky sousedství a spolupráce v rámci politiky rozšíření pro země Východního partnerství (a výslovně zmiňuje článek 49 SEU v souvislosti se zeměmi Východního partnerství).²⁰

Sdělení EK bylo dne 20. června 2011 projednáno Radou. Proti explicitnímu zmínění článku 49 SEU, které podpořila např. Velká Británie, Polsko a ČR, se postavily např. Německo, Francie a Itálie.²¹ Text závěrů Rady tak nakonec volí formulaci „Rada uznává evropské aspirace a evropskou volbu některých partnerů“.²² Zvolená formulace je kompromisem mezi jasným uznáním evropských aspirací zmíněním článku 49 SEU na jedné straně a snahou zachovat jasný a zřetelný rozdíl mezi politikou sousedství a politikou rozšíření na straně druhé. Jak naznačují některé vládní dokumenty, plánovaný summit Východního partnerství (září 2011) bude využit jako další příležitost k otevření této otázky.²³ Úspěšné prosazení explicitního odkazu na článek 49 SEU se ale v současné době jeví nepravděpodobné.

¹⁸ Viz návrh rámcové pozice pro jednání v Radě EU, 9. 6. 2011.

¹⁹ Aktivní ve smyslu tlaku na uznání výhledu na členství v EU jsou zejména Ukrajina, Moldavsko a Gruzie. Nejzřetelnější jsou tyto snahy zřejmě v případě Ukrajiny, která v současnosti dojednává s EU novou asociační dohodu a chce dosáhnout jasného a zřetelného uznání své evropské perspektivy v preambuli dohody.

²⁰ „Některé země ENP přikládají velkou důležitost své evropské identitě a vývoj vztahů s EU se v nich těší silné podpoře veřejnosti. Hodnoty, na nichž je EU postavena – jmenovitě svoboda, demokracie, respekt k lidským právům a základním svobodám a právní stát – také leží v centru procesu politického přidružení a ekonomické integrace, které nabízí Východní partnerství. Jsou to ty hodnoty, jež jsou ochraňovány článkem 2 Smlouvy o EU a na nichž jsou založeny články 8 a 49.“ Eurokomisař pro rozšíření Štefan Füle nicméně tento text interpretoval v tom smyslu, že ENP je založena na hodnotách, nikoli jako uznání evropských aspirací zemí Východního partnerství. Viz Euobserver.com, 25. 5. 2011, <http://euobserver.com/?aid=32396>.

²¹ Viz zápis z jednání COREPER II, 16. a 17. 6. 2011.

²² Viz závěry Rady (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122917.pdf) a mandát na zasedání Rady dne 20. 6. 2011.

²³ Záměr vlády ČR prosadit do závěrů Rady explicitní zmínění článku 49 SEU podle informací z MZV ČR nelze interpretovat jako snahu o změnu právního rámce ENP (ENP je založena na článku 8 SEU v protikladu vůči článku 49 SEU), nýbrž jako snahu o zesílení jejich prointegračního tónu.