

vané ze Sofie a z Bukurešti bude třeba vytvořit buď nová portfolia, nebo nějakým stávajícím komisařům „odloupnout“ část jejich kompetencí).

Tváří v tvář množství zemí, které by si přály přijetí do EU, se na kontinentu znovu rozhořela stará debata o absorpční kapacitě Unie.⁶⁾ Schopnost vyrovnat se s posledním rozšířením se *de facto* stává další podmínkou přijetí jakýchkoli nových členů, a to kromě kritérií, která musí splnit každý kandidát. Přísná a bezprecedentní opatření vůči dvěma nováčkům lze tudíž také interpretovat jako následek dosud nedostatečně stráveného rozšíření z roku 2004. Obyvatelé staré „patnáctky“ mají k dalšímu rozšiřování řad Unie pramálo chuti. Na obzoru příštích deseti až patnácti let můžeme tušit snad ještě přistoupení Chorvatska, ale jinak se Unie bude z vůle zejména velkých hráčů ubírat cestou konsolidace dosaženého stavu.

Strasti plný proces přípravy na vstup Bulharska a Rumunska pozorně sledují sousední země západního Balkánu, který má pro EU mimořádný význam. Tyto státy mohou čerpat na jedné straně povzbuzení z příkladu Bulharska a Rumunska, které ve spolupráci s Evropskou unií dosáhly mimořádných reformních úspěchů. Na druhé straně jim musí být zřejmé, že se Brusel nespokojí s formálním plněním kritérií vstupu „na papíře“, ale bude nadále přísně kontrolovat soulad teorie s praxí.

Libor Rouček (1954) je poslancem Evropského parlamentu a členem jeho Zahraničního výboru.

lroucek@europarl.eu.int

¹⁾ „Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania“. COM/2006/ 549 final, 26. 9. 2006.

²⁾ Viz např. „Bulgaria, Romania under strictest EU eye“, in: Financial Times, 4. 9. 2006.

³⁾ Unie vydá během nového rozpočtového období celkem 864,4 mld. EUR, z čehož více než 40 procent na zemědělství, třetina na pomoc zaoceánským zemím a regionům. Zbytek je rozdělen do dalších programů EU a na administrativní výdaje. Pro srovnání: pro ČR bude vyčleněno přibližně 24 mld. EUR.

⁴⁾ Pro detailní informaci o podmínkách vstupu viz „Protocol concerning the conditions and arrangements for admission of the Republic of Bulgaria and Romania to the European Union“: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_157/l_15720050621en00290045.pdf

⁵⁾ Barosso konkrétně uvedl, že by nebylo moudré přijímat další kandidátské země do Unie před tím, než bude vyřešeno téma ústavy pro Evropu.

⁶⁾ Viz např. Durand, G., Missiroli, A.: „Absorption capacity: old wine in new bottles?“, EPC Policy Brief, Sept. 2006, Brussels.

Evropská unie a Turecko:

krize důvěry?

Je tomu přesně rok, co Turecko zahájilo jednání o vstupu do Evropské unie. Na následujících řádcích bych se rád zaměřil na průběh těchto jednání a jeho možný budoucí vývoj. Vzhledem k charakteru negociačních faktorů jejich úspěchu důvěryhodnost obou partnerů. VÍT BENEŠ

Dříve, než se ponoříme do samotné analýzy, připomeneme si některá základní fakta o vyjednávacím procesu. Oficiální rozhovory o vstupu byly zahájeny 3. října 2005 podle předem schváleného Vyjednávacího rámce. V souladu s ním bylo během uplynulého roku postupně prováděno mapování turecké legislativy (tzv. screening) ve všech 35 kapitolách.

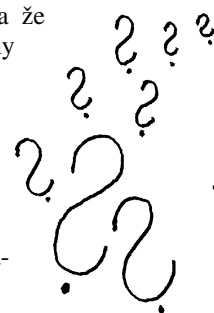
Vzhledem k tomu, že Komise posledních zhruba pět let monitorovala stav turecké legislativy, probíhá samotný screening poměrně rychle. Do konce září se uskutečnila detailní fáze screeningu u 29 ze 35 kapitol. Následně se otevírá jednání v jednotlivých kapitolách, přičemž otevření a uzavření každé kapitoly vyžaduje jednomyslný souhlas Rady. Postup vyjednávání (tedy i samotné otevírání jednotlivých kapitol) závisí na pokroku Turecka v přípravě na vstup, jeho ekonomické a sociální konvergenci. Celý proces bude Rada monitorovat na základě pravidelných zpráv o pokroku, vydávaných Evropskou komisí. Jako první byla 12. června 2006 otevřena a vzápětí předběžně uzavřena kapitola číslo 25 – *věda a výzkum*. Přestože se jednalo spíše o symbolický krok (v této oblasti není legislativa EU příliš obsáhlá), objevily se již v této fázi problémy, kdy Kypr zpočátku blokoval dohodu kvůli pokračujícím sporům o uznání ze strany Turecka a přístup do tureckých přístavů a letišť. Turecko vzápětí kontrolovalo požadavkem na konec izolace severního Kypru, který – na rozdíl od řecké části – přijal v roce 2004 plán OSN na sjednocení ostrova. Další otevřenou kapitolou má být kapitola číslo 26 – *školaství a kultura*, která je mnohem kontroverznější vzhledem ke snaze některých členských zemí (Francie a Nizozemsko) o zahrnutí politických témat, jako

například rovný přístup ke vzdělání pro dívky a chlapce, do agendy jednání.

Jednání o vstupu kandidáta do Evropské unie nemůžeme chápat jako pouhé vyjednávání o podmínkách budoucí smlouvy o vstupu. Již v průběhu samotného jednání totiž kandidát postupně plní podmínky této dohody (kritéria vstupu) a činí tak v dobré víře, že po ukončení celého přístupového procesu bude následovat přiměřené protiplnění ze strany Evropské unie. Vzhledem k tomu, že kandidátská země již v průběhu jednání implementuje části budoucí dohody bez odpovídající protiplatby, je důvěryhodnost EU nezbytnou podmínkou pro samotné pokračování jednání. Na druhé straně mnohé z reforem, které EU požaduje, jsou dlouhodobého charakteru, a nezbytnou podmínkou pro pokračování jednání je tedy i dobrá víra EU, že v budoucnu nedojde ke znehodnocení reforem a že formální legislativní reformy budou skutečně realizovány v soudní praxi a jednání státních orgánů. Můžeme tedy prohlásit, že důvěryhodnost obou stran je klíčovou podmínkou pro to, aby jednání a reformy pokračovaly.

Kritéria vstupu: kyperský problém kamenem úrazu

Důležitým faktorem ovlivňujícím důvěryhodnost Evropské unie je podoba a vývoj formálních a neformálních kritérií, kterými je posuzována schopnost Turecka pokračovat v jednáních a potažmo i připravenost stát se členem EU. Vzhledem k tomu, že kritéria, jejichž plnění je požadováno po Turecku, se v některých



ohledech liší od kritérií kladených na kandidátské státy střední a východní Evropy, považují za užitečné se jimi blíže zabývat. Formální kritéria byla shrnuta ve Vyjednávacím rámci, jehož sestavení těsně předcházelo zahájení formálních jednání o vstupu v říjnu 2005. Kritéria lze rozdělit na čtyři části.

První tvoří klasická Kodaňská kritéria: stabilita institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respekt a ochranu menšin; existence funkční tržní ekonomiky a schopnost obstát konkurenčním tlakům a tržním silám uvnitř Unie; a schopnost převzít závazky vyplývající z členství, včetně věrnosti cílům politické, hospodářské a měnové unie a administrativní kapacita nutná pro efektivní převzetí a implementaci acquis.

Druhým kritériem je jednoznačný závazek Turecka k dobrým sousedským vztahům a mírovému řešení hraničních sporů. Toto nové kritérium automaticky posunuje jakýkoli bilaterální spor mezi Tureckem a některým z členských (i nečlenských) států na záležitost vztahů EU – Turecko. Jakýkoli bilaterální spor mezi Tureckem a některým z jeho sousedů může být využit ke zmrazení jednání.

Třetím kritériem je pokračující podpora Turecka komplexnímu řešení kyperského problému v rámci OSN a v souladu s principy Unie a pokrok v nor-

malizaci bilaterálních vztahů mezi Tureckem a všemi členskými státy, včetně Kyperské republiky. Poslední dvě kritéria jsou vnitřně poněkud rozporná, normalizace vztahů vůči Kyperské republice, která v roce 2004 odmítla plán OSN na sjednocení ostrova, totiž předpokládá akceptaci rozdělení ostrova, a tedy i pohřbení plánů na komplexní řešení.

Posledním, čtvrtým kritériem je naplnění závazků vyplývajících z Asociační smlouvy a z dodatečného protokolu, kterým se rozšiřuje celní unie mezi Evropskou unií a Tureckem o deset nových členských zemí, včetně řecké části Kypru. Podle mnoha expertů bude právě toto kritérium kamenem úrazu ve vztazích mezi EU a Tureckem. Přestože Turecko podepsalo zmíněný protokol již v červenci 2005, jeho implementace vážne a pravidla a letadla Kyperské republiky stále nemají přístup do tureckých přístavů a letišť. Kyperský problém je v Turecku žhavým politickým tématem, vzhledem k blízcím se volbám se nedá v této věci očekávat průlom.

Při celkovém pohledu na kritéria obsažená ve Vyjednávacím rámci je zřejmé, že oproti samotným Kodaňským kritériím jsou nejenom přísnější, ale také vágnější, vnitřně rozpornější a politicky výbušnější. Evropská unie tím samozřejmě získala značný manévrovací prostor, což je cenné zvláště v situaci přetrvávajícího odporu větší části evropské veřejnosti vůči členství Turecka, na druhé straně vyjednávací pozice Evropské unie není pevná a EU nepůsobí příliš věrohodně. Jak se ukazuje, pro vývoj přístupových jednání i vztahů mezi Unií a Tureckem obecně je klíčové, že se kyperský problém stal součástí

hodnotících kritérií a obecně celé přístupové agendy. Kyperská otázka je v Turecku žhavým politickým tématem a klesající podpora turecké veřejnosti pro členství v Evropské unii je mimo jiné důsledkem spojení těchto dvou témat. Na turecké straně lze pozorovat sílící pocit, že jsou vůči Turecku používány dvojí standardy. Řecká část Kypru byla do EU přijata přesto, že odmítla Annanův plán na sjednocení ostrova v roce 2004. Nejenže nebylo vyřešení kyperského problému podmínkou vstupu (sjednoceného) Kypru do EU, ale lze se dokonce domnívat, že Evropská unie svým bezpodmínečným příslibem členství pro řeckou část Kypru přispěla ke krachu plánu OSN na

komplexní řešení kyperského problému. Pocit, že existují dvojí standardy pro přijetí Turecka a ostatních kandidátů (Kyperské republiky, ale též Rumunska a Bulharska), dále podkopává důvěryhodnost EU, která je nezbytná pro pokračování jednání a pro plnění podmínek EU ze strany Turecka.

Další podmínky přijetí. Co stále zůstává nevyřešeno?

Přesuňme se nyní od stavu kritérií k jejich dynamice. Jak se zdá, část evropských elit a veřejnosti se nesmířila s podobou kritérií na členství v Evropské unii, která byla Turecku předložena. Kromě již zmíněných formálních kritérií se stále častěji objevují zmínky i o dalších podmínkách vstupu Turecka do EU. Jedním z nejčastěji zmiňovaných je tzv. „absorpční kapacita“ EU. Přestože se zatím nejedná o kritérium v pravém slova smyslu (Vyjednávací rámec hovoří pouze o nutnosti Unie zhodnotit vlastní absorpční kapacitu), na politické úrovni je absorpční kapacita často diskutovaná a nepochybně vyvolává vrásky na čele tureckých vyjednávačů. Především se jedná o „kritérium“, jehož naplnění na rozdíl od všech ostatních podmínek nemůže Turecko přímo ovlivnit, překonání nedostatku absorpční kapacity (a obecně zefektivnění rozhodovacích mechanismů) je úkolem EU samotné.

Dalším problémem je vágnost pojmu samotného, jež dává odpůrcům dalšího rozšiřování poměrně široký manévrovací prostor. Pod pojmem nedostatečná absorpční kapacita si lze představit nejen hrozbu zablokování rozhodovacích mechanismů EU (v oblastech s konsenzuálním způsobem rozhodování jako například SZBP), ale také neochotu evropského obyvatelstva „absorbovat“ další „cizí“ element. Vazba mezi absorpční kapacitou Evropské unie, veřejným míněním a „enlargement fatigue“ části evropského obyvatelstva ostatně vyplývá i z faktu, že problém absorpční kapacity EU získal na významu po loňském zamítnutí Smlouvy o ústavě pro Evropu francouzskou a nizozemskou veřejností, které bylo částečně motivováno nesouhlasem s dalším (i předchozím) rozšiřováním.

Snaha o expanzi kritérií se nese v duchu široce chápaných „evropských standardů“. Například začátkem října se francouzský prezident Chirac vyjádřil ve smyslu, že uznání genocidy Arménů v letech 1915–1917 by mělo být jednou z podmínek vstupu Turecka do EU, uznání dramati a chyb minulosti je totiž důka-



JIHOVÝCHODNÍ DIMENZE EU

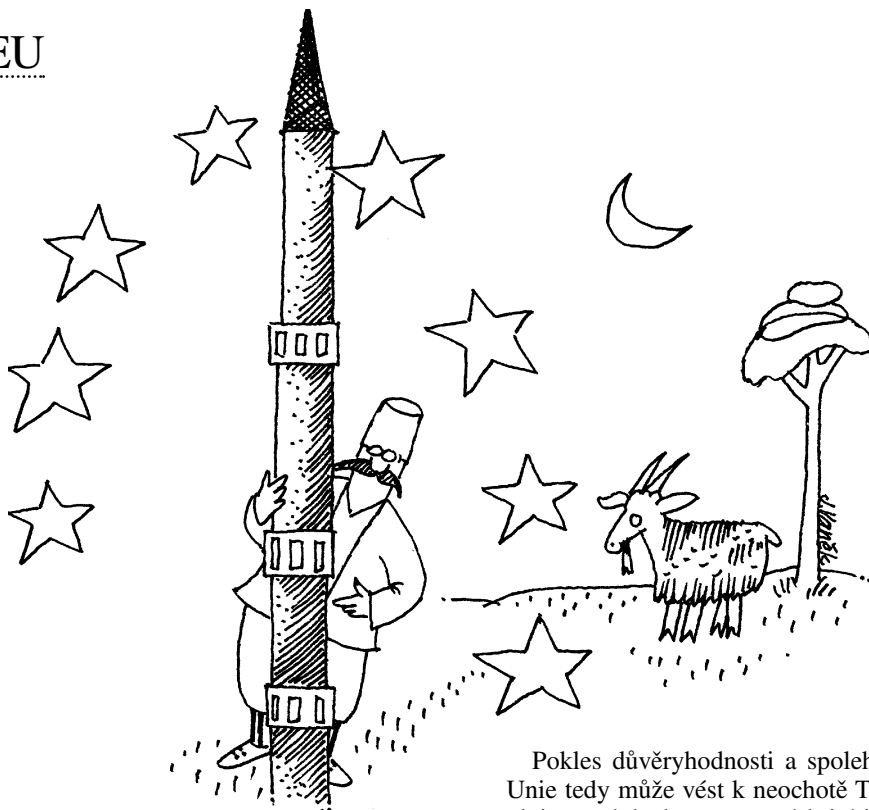
zem vyspělosti (evropskosti) každé země. V poslední době se zdá, že neformální požadavky kladené na Turecko mají rostoucí tendenci. Čím je tento vývoj způsoben?

Mnohé se ozřejmí při pohledu na Eurobarometr z července 2006:¹⁾ 48 procent obyvatel EU je proti vstupu Turecka i v případě, že splní všechny podmínky dané Unií, 39 procent by v tomto případě vstup Turecka podpořilo (o 8 procent více než na podzim 2005). Oněch 48 procent představuje poměrně značný prostor pro formulování nových podmínek vstupu Turecka do Evropské unie, čehož mnozí evropští politici obratně využívají. Tento výzkum může být pro Turecko dalším signálem, že splnění všech stávajících kritérií pro vstup do EU (tedy nikoliv kritérií pro „privilegované partnerství“) nemusí vést ke vstupu do EU, zvláště když se evropské elity zavázaly, že budou více naslouchat „hlasu lidu“.

Uvedená čísla však svědčí ještě o jedné závažné skutečnosti: 48 procent obyvatel EU posuzuje kandidaturu Turecka podle jiných kritérií než samotné unijní instituce a nerozhoduje se primárně podle kvality demokratických institucí, tržní ekonomiky apod. Můžeme pouze spekulovat, jakou roli v těchto skrytých kritériích Evropanů hrála relativní zaostalost Turecka nebo islám. Kritéria pro vstup do EU bývají často chápána jako výraz evropských hodnot a „evropskosti“, v této souvislosti můžeme jen odhadovat, do jaké míry je evropská identita definována prosperitou a křesťanstvím, spíše než demokracií a tržní ekonomikou.

Problém francouzského referenda a věrohodnost EU

Věrohodnost Evropské unie neposiluje ani vnitropolitický vývoj v jejích členských státech, nejzávažnějším případem je novela francouzské ústavy, která podmiňuje přijetí Turecka do EU uspořádaným referendem ve Francii. Jakkoli lze dodat k francouzské ústavě hodnotit jako pozitivní příspěvek k demokratizaci francouzské zahraniční politiky, jeho dopad na vyjednávací pozici EU vůči Turecku je negativní. Jednoznačně snižuje věrohodnost té nejceněnější nabídky, kterou může Unie během negociací nabídnout: nabídky členství v EU. Nejenom francouzská vláda, ale i celá EU se dostala do překérné situace. Ani v případě, kdy Turecko splní všechna myslitelná kritéria a podmínky a kdy dojde k podpisu přístupové smlouvy, nemůže Unie zaručit, že splní svou část dohody.



Pozici Evropské unie bychom mohli přirovnat k situaci, ve které se v roce 1994 ocitl Bill Clinton poté, co přišel o tzv. „fast-track authority“. Tato pravomoc usnadňovala americké prezidentské administrativě vyjednávání obchodních smluv. Dojednaná smlouva už totiž nemohla být Kongresem pozměněna, ale pouze schválena či neschválena jako celek – což samozřejmě posilovalo věrohodnost americké diplomacie během mezivládních negociací. „Fast-track authority“ byla jedním z klíčových faktorů pro úspěch jednání o NAFTA, naopak její ztráta znatelně oslabilo vyjednávače a vedla k zablokování jednání o Celoamerické zóně volného obchodu (FTAA).²⁾

Z výše uvedeného je zřejmé, že podmínky, za jakých Evropská unie vede jednání s Tureckem, stav evropského veřejného mínění a neaktuálnější vývoj na evropské politické scéně spíše oslabují vyjednávací pozici EU a snižují její důvěryhodnost v očích turecké veřejnosti a následně i politické reprezentace. Mezi podzimem 2004 a jarem 2006 prudce poklesl podíl Turků s pozitivním vnímáním Unie z 60 procent na 43 procenta, důvěra v EU se propadla za půl roku z 50 procent na 35 procent.³⁾ V současné situaci, kdy Evropská unie nenabízí Turecku za plnění svých požadavků žádnou hmatatelnou protihodnotu, je turecká ochota tyto požadavky plnit přímo závislá na dobré víře, že tak EU učiní někdy v budoucnosti.

Pokles důvěryhodnosti a spolehlivosti Unie tedy může vést k neochotě Turecka plnit mnohdy kontroverzní kritéria. Neochota k reformám může na druhé straně způsobit pokles věrohodnosti Turecka v očích evropské veřejnosti. Nerad bych vyvolal dojem, že veškerou vinu za zhoršení vzájemných vztahů a krizi důvěry nese evropská strana, pouze bych rád poukázal na skutečnost, že důvěryhodnost obou partnerů jsou propojené nádoby. V současné situaci hrozí roztočení spirály „opatření na posílení nedůvěry“ doprovázené stupňujícími se požadavky Evropské unie (důsledek nedůvěry EU) a neochotou Turecka pokračovat v plnění kritérií (důsledek nedůvěry Turecka vůči EU). Takový vývoj by jen posiloval nacionalismus na obou stranách: v Turecku i Evropské unii. Na straně Evropské unie přitom nemusí docházet jen k posilování etnocentrismu národního, ale i „evropského“, který by mohl krystalizovat kolem „evropských hodnot“ a vymezovat se vůči islámu, či spíše jeho karikatuře.

Vít Beneš (1980) je vědeckým pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů.

benes@iir.cz

¹⁾ Attitudes towards European Union Enlargement, Special Eurobarometer 255, červenec 2006 (šetření z března – května 2006).

²⁾ Viz například Roett, Riordan (1999): *U. S. Policy Toward Mercosur: From Miami to Santiago*, v Roett, Riordan (ed.): *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Boulder: Lynne Rienner, s. 111–124.

³⁾ *Public Opinion in the European Union, First Results*, Standard Eurobarometer 65, červenec 2006 (šetření z března – dubna 2006).