

EVROPSKÁ UNIE A TURECKO

Michal Thim

PROSINEC 2007

Tato studie je nezávislou analýzou autora. Názory vyjádřené v textu nemusejí být nutně stanoviskem Asociace pro mezinárodní otázky.

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Evropská unie a Turecko jsou ve formálním vztahu od roku 1963, kdy se podpisem Ankarské dohody (vstoupila v platnost v roce 1964) stalo přidruženým členem Evropského hospodářského společenství. Dnes po více než čtyřiceti letech není otázka případného členství Turecka v EU vyřešena, ačkoli země střední a východní Evropy, které v době studené války stály na druhé straně železné opony, se mezitím staly právoplatnými členy unie. Nejenže není jasné, kdy Turecko do EU vstoupí, ale zda se tak vůbec stane. Perspektiva tureckého členství rozděluje veřejné mínění a politické elity napříč celou Unií. Studie vypracovaná dvěma španělskými politology, Antonii M. Ruiz-Jiménezovou a Josém I. Torreblancou, v jednom ze svých závěrů konstatuje: „Podpora tureckého členství je nejen nízká, ale také klesající. Zatímco kandidáti členství ze západního Balkánu profitovali ze zvýšené podpory pro členství jako důsledek rozšíření z roku 2004, Turecko je v tomto směru výjimkou. Turecké členství se ukazuje být nejméně populární ze všech současných kandidátů.“¹

Tato studie se zaměřuje na poslední krizi ve vývoji vztahů EU-Turecko, jejíž začátek spadá do podzimu 2006, kdy Evropská komise zveřejnila kritickou hodnotící zprávu a kdy se přiblížil střet o (ne)dodržování celní unie ze strany Turecka, ke kterému došlo na summitu EU v prosinci téhož roku. Ačkoli ke krizím ve vzájemných vztazích docházelo i v minulosti², až doposud příčina ležela především ve vnitropolitické nestabilitě Turecka. Dnešní situace (s výjimkou kampaně před prezidentskými a parlamentními volbami v Turecku na jaře a v létě 2007) je odlišná. Turecko se těší hospodářskému růstu a 90. léta poznamenaná nízkou životností koaličních vlád a obecnou nestabilitou stranického systému vystřídalo období stabilní jednobarevné vlády Strany spravedlnosti a pokroku (AKP).

¹ European Public Opinion and Turkey's Accession: Making Sense of Arguments For and Against (Ruiz-Jiménez, Torreblanca: 23)

² Vojenské převraty v letech 1960, 1970 a 1980 a vnitropolitická nestabilita v polovině 90. let zvýrazněná intenzivními boji proti Kurdské straně pracujících (PKK) na jihovýchodě země.

Nynější krize má příčiny, na kterých má Unie minimálně stejný podíl jako Turecko. Nejdůležitějším faktorem je neschopnost zvládnout turecko-kyperský spor, který se po vstupu Kyperské republiky³ do EU stal vnitřním problémem Unie. Zdánlivě druhým faktorem je tzv. „únava z rozšíření“, kterou je vysvětlována krize kolem procesu přijímání evropské ústavní smlouvy. Nicméně průzkumy prokázaly, že při odmítavých referendech o ústavě EU ve Francii a Holandsku v květnu 2005 hrálo téma rozšíření obecně a členství Turecka konkrétně jen malou roli.⁴ Druhým faktorem, který se negativně projevil ve vzájemných vztazích, je „zneužívání“ názorů veřejnosti na rozšíření EU o Turecko za účelem získání kapitálu na domácí scéně. Příkladem jsou parlamentní volby v Německu na podzim 2005 a parlamentní a prezidentské volby na jaře 2007 ve Francii. V případě Německa jde o koncept „privilegovaného partnerství“ (podporovaného ovšem i Francií), které mělo být Turecku nabídnuto místo plného členství, a který byl propagován stranou CDU-CSU. Zatímco německá kancléřka Angela Merkelová (CDU) po volbách myšlenku opustila, „privilegované partnerství“ našlo obhájce v úspěšném prezidentském kandidátovi Nicolasovi Sarkozym. V obou zemích myšlenka našla podporu veřejnosti, Turecko ji však od samého počátku zásadně odmítá. Dalším příkladem může být návrh dolní komory francouzského parlamentu v předvečer letošních prezidentských voleb označující popírání arménské genocidy za trestný čin stejně jako jím je popírání Holocaustu.⁵ Téma arménské genocidy je třetím faktorem prezentovaným v této studii. Nesouvisí sice přímo s aktuální krizí, ale je příkladem důležitosti reflexe historie ve vztazích EU s Tureckem, či spíše členskými státy a Tureckem.

Zhoršení vztahů má své důsledky i v Turecku samotném. Během dvou let poklesla podpora pro členství v EU z 75% v roce 2005 na 40% v roce 2007.⁶ Zpomalení tempa reformy lze zčásti přisoudit

³ V textu bude Kyperská republika označována jako Kypr, Tureckem podporovaná Severokyperská turecká republika bude označována jako Severní Kypr.

⁴ (Ruiz-Jiménez, Torreblanca: 1)

⁵ Z členských států EU uznává arménskou genocidu Belgie, Francie, Itálie, Kypr, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Řecko, Slovensko a Švédsko. Její popírání není trestným činem doposud v žádné z nich. Arménské masakry uznává jako genocidu i Evropský parlament.

⁶ The Old Turks' Revolt (Ömer Taspınar: 127)

(před)volebnímu období v Turecku, zčásti ovšem i předkládání požadavků ze strany EU, které mají spíše kontraproduktivní účinek.⁷

Bude-li pokračovat nastolený trend, důsledky mohou zásadním způsobem ovlivnit vztahy mezi EU a Tureckem a vést až k výraznému ochlazení vztahů. To za situace kdy Turecko, stejně jako jiné státy, které přistupovaly ve vlnách 1995, 2004 a 2007, potřebuje silný vnější impuls k pokračování reforem. EU a členské státy mohou využít silného mandátu, který AKP obdržela od voličů a vrátit přístupové rozhovory na konstruktivní kolej. Přístupové rozhovory, které Turecko přiblíží standardům EU, zároveň pozitivním způsobem ovlivní právě ty oblasti, které jsou terčem kritiky (ochrana etnických a náboženských menšin, svoboda projevu, posílení civilní kontroly nad armádou, justiční reformy, rozvoj občanské společnosti a další). Důležitost reforem je vnímána i v Turecku a veřejnost si je vědoma faktu, že celý proces může skončit odmítnutím ať ze strany některého z členských států⁸ nebo Tureckem samotným. Přerušeni či ukončení rozhovorů by naopak znamenalo rezignaci na řešení daných problémů v dialogu s tamní vládou a následné zdiskreditování těch politických sil, které do vize členství v EU vložily svůj politický kapitál.

V textu je pozornost soustředěna na témata, která bezprostředně souvisí se stavem vztahů EU-Turecko. Proto byl vynechán současný konflikt mezi Tureckem a Kurdskou stranou pracujících (PKK), která podniká útoky na turecké území ze základen v severním Iráku. Tento problém se ve větší míře týká vztahů Turecka s USA a Irákem. Rovněž není podrobněji rozebrána tematika dodržování lidských a občanských práv. V textu je kladen důraz na kroky, které by měla učinit EU a její členské státy, aby došlo k postupnému zlepšení vztahů, což se promítá v závěrečných doporučeních.

⁷ Příkladem je právě krize ohledně rozšíření celní unie na Kypr z podzimu 2006. Nedalo se čekat, že by vláda AKP v předvečer prezidentských a parlamentních voleb učinila jednostranný ústupek v tak zásadní otázce, aniž by vědomě poškodila svou pozici ve volbách.

⁸ Francie přijala ústavní zákon, který stanovuje schválení každého dalšího rozšíření EU po vstupu Chorvatska v referendu.

2. RÁMEC VZTAHŮ EU-TURECKO

Turecko poprvé požádalo o přidružené členství v Evropském hospodářském společenství (EHS) v roce 1959. O čtyři roky později dochází k podpisu Ankarské dohody, která z Turecka učinila přidruženého člena EHS. Po vojenském převratu a vládě armády v Turecku v letech 1980–83 dochází k ochlazení vztahů mezi EHS a Ankarou⁹. Původní cíl Ankarské dohody, kterým bylo vytvoření celní unie s EHS/EU, byl naplněn o více než třicet let později v roce 1995. Mezitím Turecko v roce 1987 poprvé (a neúspěšně) žádalo o plné členství v EHS. Přesně o dekádu později se už hlásí do EU, ale opět je odmítnuto, ačkoli je uznáno jeho právo na členství v EU. Odmítnutí v roce 1997 je motivováno zejména vnitropolitickou nestabilitou a špatnou ekonomickou situací.

Zlom nastává o dva roky později, kdy je Turecku v Helsinkách přiznán statut kandidátské země. Finanční krize z let 1999 a 2001 zvrátily vyhlídky Turecka na začlenění do velkého rozšíření 2004-05. V roce 2002 vyhrává poprvé volby umírněně islamistická Strana spravedlnosti a pokroku (AKP) a sestavuje jednobarevnou vládu. Pokrok v přiblížení se kodaňským kritériím stanovující politické podmínky členství v EU a v legislativní rovině přijímání *acquis communautaire* je natolik výrazný, že je v prosinci 2004 na summitu EU rozhodnuto o zahájení přístupových rozhovorů v říjnu 2005. Důležitým faktorem byla i podpora pro Annanův plán, přestože byl nakonec kyperskými Řeky odmítnut. Na jaře 2005 podepisuje Turecko dodatkový protokol k celní unii mezi EU a Tureckem.

Rámec vztahů mezi Tureckem je tedy dvojitý: od ledna 1995 to je celní unie¹⁰ a od října 2005 také přístupové rozhovory.

2. 1. FINANČNÍ PODPORA

Statut kandidátské země otevřel Turecku přístup k příslušné finanční podpoře. V letech 2002–2006 bylo Turecko příjemcem souhrnné podpory 1,235,520,000 € v rámci národních programů Turecka.¹¹ Další

⁹ Bylo tomu tak i po vojenských převratech v roce 1960 a 1971.

¹⁰ Na jaře 2005 rozšířená o státy, které se staly členy EU v roce 2004. Turecko explicitně uvádí, že to neznamená uznání Kypru.

prostředky byly čerpány z programu MEDA určeného pro Euro-středomořský dialog (tzv. barcelonský proces). Celkově bylo Turecko mezi lety 1996–2006 příjemcem více než 1.7 mld € z fondů poskytovaných EU.¹²

V roce 2006 Unie rozhodla o vytvoření dvou finančních nástrojů pro financování aktivit spojených s vnější politikou EU. Pro země účastníci se Evropské politiky sousedství (ENP), Rusko a další země do té doby pokryté programem TACIS (Technical Assistance to Commonwealth of Independent States) byl vytvořen European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Pro kandidátské země (Turecko, Makedonie a Chorvatsko) a další potenciální kandidátské země (státy západního Balkánu) vznikl Instrument for Pre-accession Assistance (IPA). IPA je dále rozdělen na komponenty IPA I až IPA VI a Turecko jako kandidátská země může čerpat ze všech.¹³ Pro roky 2007–2009 je pro Turecko určeno 1.6 mld. €, což je srovnatelná částka, kterou Turecko přijalo v předchozím desetiletém období.

3. VÝVOJ VZTAHŮ EVROPSKÉ UNIE A TURECKA 2004–2007

Vzájemné vztahy EU a Turecka procházejí problematickým obdobím. Nejzávažnějším bilaterálním problémem nejen v období od zahájení přístupových rozhovorů zůstává rozdělený Kypr. Zhoršení vztahů rovněž spadá do období předvolebních kampaní a voleb samotných nejen v Turecku, ale rovněž i ve Francii a Německu, tedy zemí, jejichž postoj bude zásadní pro další vývoj přístupových rozhovorů. Nemalou úlohu hraje rovněž vnímání historických událostí. Jmenovitě jde samozřejmě o téma arménské genocidy (termín je sporný spíše z právního hlediska než faktického), ale rovněž o tureckou historickou zkušenost z období před vznikem Turecké republiky. Tato studie ponechává stranou otázku lidských práv. Není to tím, že by jejich (ne)dodržování (či spíše nedostatečně důsledné zavádění reforem) nebylo důležitou otázkou vzájemných vztahů. Lidská a občanská práva jsou stálou agendou a to zejména od počátku 90. let, za současnou krizí však nestojí. Na druhé straně stojí za zmínku, že

¹¹ Podpora postupně stoupala od 126 mil. € v roce 2002 k 450 mil. € v roce 2006. Z jednotlivých kapitol šlo nejvíce (462 mil. €) na ekonomickou sociální soudržnost; Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/ 2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007-2009 for Turkey (European Commission 2007: 7)

¹² Ibid.: 6

¹³ vice viz Tab. 1

pravidelné hodnotící zprávy po letech pozitivního hodnocení vývoje v této oblasti byly v roce 2005 – 2007 kritické. Je tedy možné konstatovat, že v období, kdy Turecko dostává ze strany EU (nebo členských států) negativní signály ohledně perspektivy členství v EU, projevuje se to poklesem politické vůle k prosazování reforem.

Ze tří vybraných aspektů stojících za současným stavem euro-tureckých vztahů je rozdělený Kypr tím hlavním a zbylé dva jsou podpůrné.

3. 1. ROZDĚLENÝ KYPR

Současný stav je zakonzervováním stavu z období po 14. srpnu 1974, kdy turecká armáda získala kontrolu nad územím, které dnes tvoří mezinárodně neuznanou Severokyperskou tureckou republiku. Prezentování turecké přítomnosti na ostrově jako jednoznačně nelegální akt je však jen polovinou pravdy. Podle výkladu Garanční smlouvy z roku 1960 mezi Kyprem a třemi garanty (Turecko, Řecko, Velká Británie), konkrétně podle článku 4¹⁴, mohl garant po konzultaci s dalšími garanty zasáhnout za účelem navrácení situace na ostrově do souladu se smlouvou. Změna situace nastala 15. července, kdy byla civilní vláda na Kypru svržena vojenským převratem, podporovaným vojenskou juntou z Řecka. Do čela země se dostal Nikos Sampson podporovaný mj. teroristickou organizací EOKA-B. Konzultace s řeckou vládou byla nemožná a Britové se rozhodli (společné stanovisko měly i USA a SSSR) tureckou akci tolerovat. Turecká invaze začala 20. července a její první fáze skončila o dva dny později. Potud byl turecký postup víceméně schvalován, navíc přímým důsledkem akce byl nejen pád Sampsona, ale rovněž i konec režimu „plukovnícké junty“ v Řecku. De facto legitimní pozice Turecka vzala za své, když se rozhodlo, po neúspěšném jednání s nově nastolenou civilní kyperskou vládou, spustit druhou fázi vojenské akce. Postup tehdy skončil na hranicích, které nyní tvoří „zelenou linii“ mezi

¹⁴ text garanční smlouvy k dispozici na http://teaching.law.cornell.edu/faculty/drwcasebook/docs/cyprus-treaty_of_guarantee.pdf (21. 11. 2007)

řeckou a tureckou částí Kypru hlídanou misí OSN UNFICYP¹⁵. Severní Kypr vyhlásil nezávislost 15. listopadu 1983, uznán však byl pouze Tureckem. Tento historický exkurs je nutný pro pochopení pozice Turecka, resp. na jakém základě je v Turecku vojenská přítomnost na Kypru považována za legitimní.

Situace na ostrově zůstala zakonzervována až do jara 2004. Po zhruba dvouletém vyjednávání a průběžném odmítání oběma stranami sporu (Kyperskou republikou a Severním Kyprem) došlo v průběhu dubna 2004 k souhlasu s tzv. „Annanovým plánem“ znovusjednocení ostrova. Plán obsahoval bikomunální zřízení, které zaručovalo kyperským Turkům paritní zastoupení v horní komoře a minimálně jednu čtvrtinu hlasů v dolní komoře kyperského parlamentu. Zákony měly být přijímány se souhlasem obou komor prostou většinou a účastí jedné poloviny senátorů z obou komunit. Plán měl být přijat referendem v obou částech rozděleného ostrova 24. dubna 2004. Zatímco kyperští Turci plán přijali, kyperští Řekové ho odmítli. O týden později vstupuje Kypr do EU společně s dalšími devíti nováčky. Dochází tak k paradoxní situaci, kdy ti kdo plán odmítli, jsou „odměněni“ členstvím v EU, zatímco kyperští Turci jsou za své ano „potrestáni“ pokračující izolací severní části ostrova.

Rozhodnutí o zahájení přístupových rozhovorů 17. prosince 2004 bylo provázeno požadavkem rozšíření celní unie mezi EU a Tureckem na nově přistoupivší členy, včetně Kypru. To Ankara formálně učinila 29. července 2005 podepsáním dodatku k Ankarské smlouvě, ale zároveň trvala na tom, že to neznamená uznání Kyperské republiky.¹⁶ Splnění podmínky ze strany Turecka otevřelo cestu k zahájení přístupových rozhovorů 3. října 2005. Zatímco Turecko na jaře 2006 otevřelo a poté i uzavřelo zatím jedinou z 35 kapitol¹⁷, vše směřovalo ke střetu nad neplněním dodatkového protokolu k Ankarské smlouvě. Pravidelná hodnotící zpráva Evropské komise z 8. 11. 2006 mimo jiné konstatuje, že „Turecko zčásti neplní¹⁸ dodatkový protokol rozšiřující celní unii mezi Tureckem a Evropskými společenstvími na deset států, jež přistoupily 1. května 2004, který Turecko podepsalo v červenci 2005

¹⁵ United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. Mise má 860 vojáků, 60 policistů a na 150 civilních zaměstnanců (<http://www.unficy.org/>).

¹⁶ Turkey: Prime Minister Rules Out Immediate Recognition Of Cyprus (RFE/RL: 27. 7. 2005); k dispozici z WWW: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/07/00e38de9-5fe1-4d6c-8c02-bb7f86b57b13.html> (25. 11. 2007)

¹⁷ Aktuální stav viz Zastoupení Evropské komise v Ankaře: http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler_Sayfalar.html?pageindex=3

¹⁸ tj. neaplikuje ho na Kypr

a umožnilo tak zahájení přístupových rozhovorů“ a dále uvádí, že „Představitelé EU pravidelně upozorňovali tureckou vládu, že uvedení protokolu v platnost je právní závazek, který nesmí být spojován se situací turecké komunity na Kypru.“¹⁹ V praktické rovině se však oba problémy těžko oddělují. Yaşar Yakış, turecký ministr zahraničních věcí v letech 2002–2003, se v tomto duchu vyjádřil: „jsme si vědomi našich závazků (plynoucích z celní unie) a budeme muset nést následky. Je tu však další závazek: když jsme byli EU požádáni, abychom povzbudili kyperské Turky, aby řekli „ano“²⁰, řekli jsme: co když budou volit „ano“ a kyperští Řekové „ne“? Odpověděli: nemějte strach, zmírníme ekonomická omezení pro Severní Kypr a svážeme kyperským Řekům paže.“²¹ EU brzy po krachu Annanova plánu zveřejnila záměr uvolnit sumu 259 mil. €, určených v roce 2002 pro kyperskou tureckou komunitu v případě sjednocení. Nově přistoupivší Kypr však blokoval rozdělování prostředků až do února 2006, tedy s dvouletým zpožděním.²² To příliš nesvědčí o oddělenosti závazků plynoucích z celní unie a problémem rozděleného Kypru. Celý spor má dvě roviny. Na jedné straně má Unie plné právo požadovat plnění závazků, ke kterým se Turecko dobrovolně zavázalo, na straně druhé je třeba mít na paměti, že se dodržování celní unie stalo v květnu 2004 součástí nevyřešeného konfliktu, ve kterém je EU stranou sporu z mnoha důvodů. Proto je nutné postupovat obezřetně, pokud je konečným cílem konflikt vyřešit. Chce-li EU plné dodržování celní unie, měla by sama plnit sliby, které se týkají uvolnění blokády severní části Kypru.

Krise prozatím vyvrcholila v prosinci 2006 na summitu EU v Helsinkách. Unie „potrestala“ Turecko za nedodržování závazků pozastavením rozhovorů v 8 kapitolách týkajících se přímo celní unie a odložením uzavření ostatních do té doby, než bude problém vyřešen. Z možných scénářů²³ zahrnujících i úplné přerušení rozhovorů to pro Turecko byla přijatelnější varianta.

¹⁹ Turkey 2006 Progress Report (European Commission 2006: 24)

²⁰ Annanovu plánu (pozn. autora)

²¹ Turkey and the EU, Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead (Kirsty Hughes 2006: 6-7)

²² (Kirsty Hughes 2006: 18-19); dále rovněž Turkey and Europe: The Way Ahead (Crisis Group 2007: 19)

²³ více viz Turkey and the EU, Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead (Kirsty Hughes 2006)

Přijetí Kypru do EU je faktem, který výrazně a trvale změnil formát procesu (snad) vedoucího ke sjednocení, a se kterým je nutno nadále počítat jako s klíčovým faktorem. Problematické je členství Kypru v EU zejména z následujících důvodů:

- EU se z pozorovatele sporu stala jeho součástí;
- zároveň má velmi omezené prostředky nátlaku na Kypr, zejména je-li problém vhodným důvodem k obstrukcím pro ty členské státy, které jsou v současnosti výrazně proti členství Turecka v EU;
- kyperští Turci se dostali do pozice slabšího partnera, zároveň ale pokračuje silná politická podpora ze strany Turecka. Tato kombinace nepřispívá k brzkému vyřešení sporu;
- politika EU, kdy rozdělený Kypr a dodržování celní unie ze strany Turecka byly dvě oddělené záležitosti, vzala za své;
- severokyperští Turci nejsou zastoupení (ani nemají možnost) v Evropském parlamentu, navzdory faktu, že EU považuje severní Kypr za legitimní součást Kyperské republiky.

3. 2. VNITROPOLITICKÉ FAKTORY

Důležité pro budoucnost rozhovorů byl zejména fakt, že EU nestanovila v prosinci 2006 žádné časově vymezené ultimatum turecké vládě ve věci zpřístupnění tureckých přístavů a letišť pro lodě a letadla z Kypru. V předvolební atmosféře, která v té době v Turecku začínala vřít, by to mohlo vést k jednostrannému opuštění rozhovorů nebo jejich zmrazení. Turecká veřejnost na jedné straně považuje tureckou přítomnost na Kypru za legitimní, na straně druhé je toho názoru, že Turecko udělalo maximum při podpoře Annanova plánu. Zároveň je přítomen silný pocit „dvojího standardu“ ze strany EU, která přijala do EU tu stranu sporu, která znemožnila sjednocení ostrova, zatímco (ne vinou EU jako takové) uplatňuje hospodářské sankce proti straně, která plán OSN (podporovaný EU) přijala. Za této situace nebylo realistické čekat od Ankary, že učiní jednostranný ústupek a otevře svá letiště a přístavy kyperským letadlům a lodím. Okamžitým efektem by byl nárůst podpory pro nacionalistickou Stranu vlasti (MHP), která má v programu ukončení přístupových rozhovorů s EU.

Nadcházející volební kampaň nejenže hrála roli ve faktické nemožnosti dalšího posunu v otázce Kypru, ale měla zpomalující dopad na implementaci přijatých reforem. Za situace, kdy podpora případnému

členství v EU ve veřejnosti rapidně klesla, byla ochota riskovat ztrátu podpory ze strany vlády menší. Zároveň se od začátku roku 2007 schylovalo ke krizi související s volbou prezidenta a předpokládanou kandidaturou ministra zahraničních věcí a čelního představitele islamistické vládní Strany spravedlnosti a pokroku (AKP), která držela téměř dvoutřetinovou většinu v parlamentu, Abdullaha Güla. Vnitropolitická krize²⁴ nakonec vedla k odsunutí prezidentské volby na červenec (a předčasným parlamentním volbám původně se měly konat začátkem listopadu). Z procesu, do kterého výrazně zasáhla turecká armáda, vyšla AKP jako jednoznačný vítěz. Nová vláda vyhlásila integraci do EU jako obnovenou prioritu.

Nejen volby v Turecku ovlivnily vztahy mezi Tureckem a EU. Prezidentské a parlamentní volby ve Francii, konkrétně postoj pozdějšího vítěze prezidentských voleb Nicolase Sarkozyho, který se v průběhu kampaně vyslovoval ostře proti tureckému členství. Po zvolení a vítězství své strany v parlamentních volbách přistoupil ke konkrétním krokům, konkrétně zablokování otevření kapitoly ekonomické a měnové politiky 25. června, tedy kapitoly, která přímo souvisí s jedním z klíčových prvků evropské integrace: přijetí Eura.²⁵ Sarkozy je také autorem ideje „Středomořské unie“, kde nabízí Turecku ústřední roli. Zda se však, že jde spíše o alternativu ke konceptu „privilegovaného partnerství“. Konkrétní podoba takové unie není zcela jasná, stejně tak jako role středomořských členů EU. Druhým důležitým státem EU, který se po volbách staví rezervovaně k tureckému členství, je Německo. Na rozdíl od Francie však došlo k opuštění myšlenky „privilegovaného partnerství“, když německá kancléřka Angela Merkelová uznala, že původní smlouvy mezi EU a Tureckem nelze jednostranně měnit.²⁶ V každém případě je reakce Turecka na pokusy nahradit formát vyjednávání něčím, co Turecko cítí, že již má, velmi negativní. Blokování jednotlivých kapitol z čistě politických důvodů je rovněž velmi problematické. Zvlášť jeví-li se to tak, že je tento krok namířen na získání politického kapitálu u vlastního voličstva. Zároveň je pravděpodobné, že Sarkozyho krok měsíc před tureckými parlamentními volbami dále zvýšil anti-unijní nálady v zemi.

²⁴ více viz Atatürk spí klidně (Michal Thim 2007a) a Volební léto v Turecku, 2:0 pro AKP (Michal Thim 2007b)

²⁵ Turkish Entry Into Europe Slowed by Sarkozy Move (New York Times 25. 6. 2007); k dispozici z WWW: http://www.nytimes.com/2007/06/25/world/europe/25cnd-turkey.html?_r=1&oref=slogin (25. 11. 2007)

²⁶ Turkey and Europe: The Way Ahead (Crisis Group 2007: 36)

Třetí volby, které se zatím neuskutečnily, ale které mohou hrát významnou roli v možném nastartování procesu sjednocení Kypru, jsou prezidentské volby v řecké části ostrova na jaře 2008. Nelze však očekávat řešení v horizontu několika let a to ani v případě, že zvítězí politické síly, které jsou více nakloněny kompromisu. Na rozdíl od období před rokem 2004 chybí výrazný vnější motivační prvek, kterým pro obě kyperské komunity bylo členství Kypru v EU a pro Turecko možnost zahájení rozhovorů o členství. Odmítavý postoj kypersko-řecké komunity zní oprávněně, vezmeme-li v úvahu, že navrhovaným federálním uspořádáním kyperští Řekové „ztratí“ část politické moci (obě komunity se stanou rovnoprávné) na úkor „partnera“, který je početně menší a třikrát chudší.²⁷ Zároveň Turecko, které hraje a bude hrát zásadní úlohu v pozici kyperských Turků, které nemá vidinu blízkého členství, nemá ani vůli k zásadním ústupkům. Dokud však bude vstup Turecka do EU zásadní prioritou, bude trvat i podpora pro sjednocení Kypru, stane-li se tak na základě federálního uspořádání. Jinými slovy, ke sjednocení ostrova dojde nejpozději „den před“ vstupem Turecka do EU. Celý proces je však chůzí po laně. Vyžaduje příznivé politické podmínky na straně Kypru a konstruktivní přístup k přístupovým rozhovorům ze strany EU a Turecka, zároveň však nelze čekat, že Turecko Severní Kypr „prodá“ za své členství.

3. 3. HISTORICKÉ FAKTORY

Historické faktory hrají nepřímou roli v současném stavu vztahů, na druhé straně jsou jejich důležitou součástí. Dají se rozdělit na dva druhy. Poukazování na historii jako argumentu proti tureckému členství a samotné vnímání historie ze strany Turků. Do první skupiny patří bezesporu otázka arménské genocidy. Konkrétním příkladem je reakce na francouzský návrh zákona, který by trestal popírání arménské genocidy stejně jako je tomu v případě Holocaustu.²⁸ Turecko na podobné návrhy reaguje velmi emocionálně, v tomto konkrétním případě se ozývaly výzvy k bojkotu francouzského zboží a není nepravděpodobné, že svou roli to hraje i v odmítavém postoji zahrnout francouzské firmy Total a Gaz

²⁷ (Crisis Group 2007: 20)

²⁸ French lawmakers approve bill on Armenian genocide (international Herald Tribune 12. 10. 2006); k dispozici z WWW: http://www.ihf.com/articles/ap/2006/10/12/europe/EU_GEN_France_Turkey_Genocide_Bill.php (25. 11. 2006)

de France do koncernu projektu Nabucco.²⁹ V případě návrhu zákona uznávajícího arménskou genocidu, který prošel zahraničním výborem amerického Kongresu³⁰, následovalo odvolání tureckého velvyslance v USA na konzultace. Ponecháme-li stranou různé verze o počtu obětí masakrů, je trvání na uznání genocidy ze strany Turecka problematické hned z několika důvodů:

- Úmluva o prevenci a trestání zločinu genocidy (1948) zná jen trestní odpovědnost jednotlivců;
- Turecko v letech 1915–1917 neexistovalo a je jen jedním z několika nástupnických států Osmanské říše;
- Neexistují důkazy, že by se některý z čelních představitelů Turecké republiky na genocidě podílel. Masakry byly pravděpodobně přímo nařizeny ministrem války Osmanské říše Enverem Pašou, který patřil mezi čelní představitele mladotureckého hnutí;
- vnější nátlak má spíše kontraproduktivní účinky a posiluje extrémně nacionalistické skupiny uvnitř Turecka. Oproti všem předpokladům probíhá v Turecku na téma arménské genocidy široká debata.

Vnímání historie ze strany Turků je s výše uvedeným přímo spojeno. Moderní Turecko vzniklo jako výsledek řecko-turecké války z let 1920–1922 a odporu proti mírové smlouvě ze Sévres (1920), kterou dohodové mocnosti uzavřely s Osmanskou říší a která z území říše ponechávala samostatnost jen centrální část Anatolie, prakticky neschopnou samostatného hospodářského života. Fakt, že nově vytvořená turecká armáda vybojovala „proti všem“ novou mírovou smlouvu a odvrátila tak důsledky ze Sévres je dnes stále silným faktorem v národním cítění Turků a je základem k reakcím na jinou interpretaci historie než je ta oficiální.

²⁹ Nabucco je projekt plynovodu, který má přivést ázerbájdžánský zemní plyn z Kaspického moře přes Gruzii, Turecko a Balkán do Rakouska.

³⁰ US bill on Armenia moves forward (BBC 11. 10. 2007); k dispozici z WWW: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7038762.stm> (26. 10. 2007)

4. ALTERNATIVY VÝVOJE VZTAHŮ EU A TURECKA V ROCE 2008

Pozitivním vnitřním faktorem vzhledem k turecké vyjednávací pozici je překlenutí politické nestability způsobené dvojnásobnými volbami. Vláda AKP vyšla z voleb s ještě silnější pozicí, když dokázala prosadit nominaci Abdullaha Güla na prezidentský post. Strana navíc získala téměř 50% hlasů v parlamentních volbách a nechala tak své soupeře daleko za sebou. Uklidnění a silný mandát nové vlády stabilizuje vnitropolitickou scénu. Zároveň se tureckému členství zrodil nový silný odpůrce, kterým je francouzský prezident Sarkozy. Alternativy vývoje jsou následující tři:

- varianta „vše kromě členství“
- další zhoršování vztahů a možné přerušení rozhovorů
- pokrok v přístupových rozhovorech s pozitivním hodnocením na podzim 2008

4. 1. VARIANTA „VŠE KROMĚ ČLENSTVÍ“

Zastáncem této alternativy je v současnosti zejména Francie. Nastolení takového trendu v přístupových rozhovorech je v souladu s Francií propagovaným konceptem „privilegovaného partnerství“, případně idejí „Středomořské unie“. Tento scénář má dvě slabiny. Za prvé to je nejasnost co privilegované partnerství vlastně Turecku může nabídnout navíc oproti celní unii, za druhé je Tureckem zásadně odmítán a je nepravděpodobné, že se tento přístup změní. Pokud by se přístupové rozhovory ubíraly tímto směrem, jednalo by se pravděpodobně jen o pozvolnější přechod k druhé variantě po roce 2008. Summit EU v Lisabonu sice na nátlak Francie přistoupil na přejmenování pravidelných konferencí mezi EU a kandidátskými zeměmi na mezivládní místo přístupové, na druhé straně došlo k otevření dvou nových kapitol (evropské dopravní sítě a ochrana spotřebitele a zdraví).³¹ Zablokováno však stále zůstává 8 důležitých kapitol. Klíčovým obdobím bude druhá polovina roku 2008, kdy bude Francie předsedat EU.

³¹ Přístupové rozhovory s Tureckem pokročily vpřed. (Euractiv 20. 12. 2007); k dispozici z WWW: <http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/pristupove-rozhovory-s-tureckem-pokrocily-vpred> (20 12. 2007)

4. 2. ZMRAZENÍ ROZHOVORŮ

Další vyostření vzájemných vztahů je možné kvůli přítomnosti dvou rizikových faktorů:

- probíhající kampaň proti základním PKK v severním Iráku bude využita pro zpřísnění postupu vůči Turecku, tj. zmrazení dalších vyjednávacích kapitol k osmi stávajícím z loňského roku;³²
- hrozba zrušení Strany demokratické společnosti, která sdružuje kurdské nezávislé poslance. Strana na svém posledním sjezdu vyzvala k autonomii pro turecký Kurdistan a nyní čelí žalobě ze strany státní prokuratury, kterou se zabývá ústavní soud. Proces může vést až ke zrušení politické strany a uvěznění jejích představitelů.

Zejména druhá možnost má velký krizový potenciál a případný zákaz politické strany mající zástupce v parlamentu by se neobešel bez tvrdé kritiky ze strany EU. Navíc je mimo možnosti vlády, která ústy ministerského předsedy s nastartovaným procesem nesouhlasí, ovlivnit přímo rozhodnutí ústavního soudu. Plánovaná návštěva předsedy Evropské komise Barrosa na začátku roku 2008 svědčí o úmyslu Komise v rozhovorech pokračovat. Dramatické ukončení rozhovorů je tak nejméně pravděpodobnou variantou.

4. 3. POSUN VPŘED

Konec vnitropolitické krize a obnovení (ne-li posílení) stability vlády, kterou lze v současných tureckých podmínkách nazvat nejvíce proevropskou, je faktorem, který by mohl vést k novému impulsu v jednání. Základním problémem přesto zůstává Kypr (už jen tím, že na sebe váže otevření čtvrtiny všech kapitol) a posun v této otázce vyžaduje ústupky všech stran sporu – Turecka, Kypru a ostatních členských států Unie. Návrh Turecka přenést jednání opět na půdu OSN je z pohledu Ankary pochopitelný, při jednání s EU je vždy v nevýhodné pozici. Ani pro Unii není současný stav ideální vzhledem k tomu, že Komise a většina členských států pokračování přístupových rozhovorů podporuje. Nejpohodlnější je současný stav pro Kypr, který může blokovat na unijní úrovni kompromisní návrhy. Vycházíme-li však

³² Tato varianta je pravděpodobná jen v případě, že se Turecko odhodlá k trvalejší přeshraniční operaci za nasazení velkého počtu jednotek.

z předpokladu, že sjednocení ostrova je i cílem Nikósie, znovuoobnovení rozhovorů na úrovni OSN se jeví jako nejschůdnější varianta.

Francie, která je momentálně politicky nejsilnějším odpůrcem vstupu Turecka do EU, bude i v příštím roce usilovat o blokování těch kapitol, které považuje za jádro integračního procesu. Dlouhodobě však bude pro Francii obtížně obhajitelné držet stejnou pozici, zejména pokud dojde k posunu v otázce Kypru.

V dalších otázkách bude zajímavé, změní-li Ankara kontroverzní paragrafy trestního zákoníku, zejména paragraf č. 301, který byl v minulosti použit k žalobám vůči novinářům a spisovatelům za úrážku „turectví“. Probíhající kampaň vůči PKK v severním Iráku sebou přináší nárůst nacionalismu, který výše zmíněné bude komplikovat.

Mezi prezidentskými volbami na Kypru a červencem, kdy začne francouzské předsednictví EU, bude malý prostor na zásadnější pokrok. Během francouzského předsednictví lze očekávat zvýšený tlak na Turecko, který se ovšem ukazuje jako kontraproduktivní. To jsou faktory, které činí výrazný posun vpřed nepravděpodobným.

5. TURECKO A ČESKÁ REPUBLIKA

Turecko patří mezi třicítku největších obchodních partnerů ČR s rostoucím trendem v posledních letech. Objem vzájemného obchodu byl v roce 2006 přes 25 mld. Kč³³ a v roce 2007 to má být nárůst ke 40 mld. Kč.³⁴ Ve vztahu k integračním snahám Turecka je ČR stabilní ve své podpoře Turecku. To vytváří příznivé klima pro české investice v Turecku. Turecko oznámilo záměr postavit dvě jaderné elektrárny a o tuto investici má eminentní zájem ČEZ, který by tak posílil své postavení v regionu Černého moře.

6. DOPORUČENÍ PRO EU A ČLENSKÉ STÁTY EU

- 1) Využít posíleného mandátu staronové turecké vlády k dodání nového impulsu přístupovým rozhovorům. Možným prvním krokem by mohlo být jednání o kompromisu v otázce celní unie. Návrh Turecka na otevření jednoho přístavu a letiště pro Kypr „na zkoušku“ na jeden rok za podmínky, že to samé učiní EU vůči Severnímu Kypru, byl v prosinci 2006 před summitem EU odmítnut s námitkou, že nebylo dost času k prostudování návrhu. Nyní je čas se k němu vrátit, myslela-li ho Ankara vážně;
- 2) pokusit se po únorových prezidentských volbách na Kypru o nastartování procesu vedoucího ke sjednocení ostrova. Vzhledem ke ztrátě nestrannosti EU se vhodným prostředníkem zdá být OSN. EU by proto měla usilovat o znovuoobnovení rozhovorů pod patronací generálního tajemníka OSN;
- 3) splnit slib, který učinila po neúspěchu referenda o sjednocení Kypru a zrušit ekonomickou izolaci turecké komunity na severu Kypru;
- 4) nevyužívat negativních nálad ve veřejnosti pro získání politického kapitálu na úkor plynulosti přístupových rozhovorů;
- 5) vyvarování se subjektivních hodnocení kulturního či náboženského charakteru;

³³ zdroj: Český statistický úřad

³⁴ Odhad tureckého premiéra Erdoğana na tiskové konferenci u příležitosti státní návštěvy ČR, 15. 11. 2007.

PŘÍLOHY

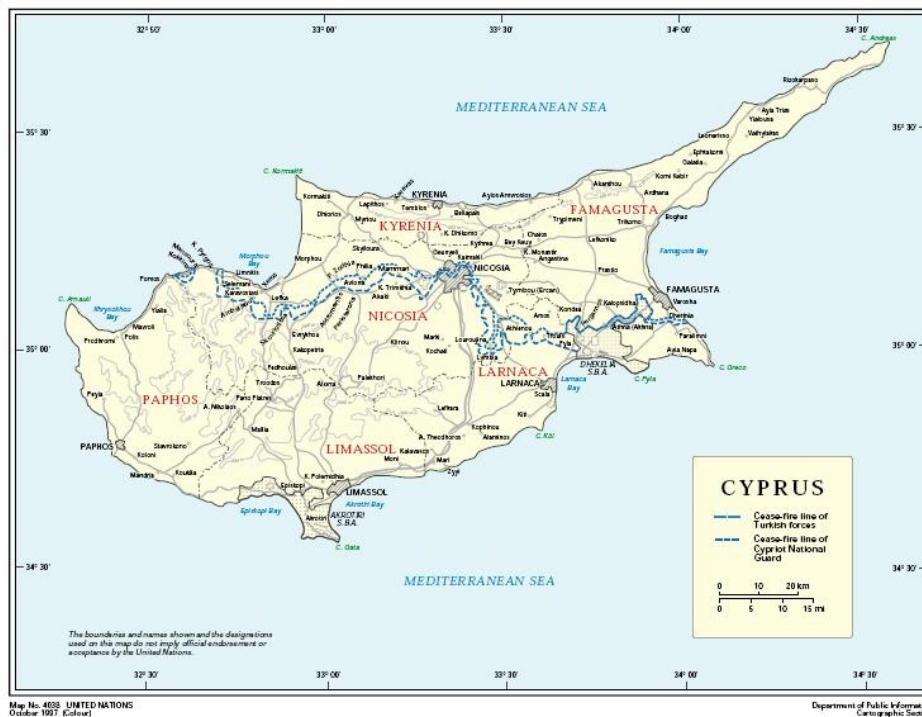
Tab. 1 rámcové rozdělení prostředků určených pro Turecko z IPA pro roky 2007–2009*³⁵

komponent	2007	2008	2009	celkem
IPA I – Institution Building	252.2	250.2	233.2	735.6
IPA II – Cross-border Cooperation	6.6	8.8	9.4	24.8
IPA III – Regional Development	167.5	173.8	182.7	524
IPA IV – Human Resources Development	50.2	52.9	55.6	158.7
IPA V – Rural Development	20.7	53.0	85.5	159.2
celkem	497.2	538.7	566.4	1602.3

* hodnoty jsou v milionech €

³⁵ Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/ 2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007-2009 for Turkey (European Commission: 16)

Mapa 1 Rozdělení Kypr



zdroj: www.un.org

ZDROJE

Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007-2009 for Turkey. European Commission. Brussels: 2005

HUGHES, Kirsty. *Turkey and the EU – Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead.* Chatham House/Friends of Europe/European Institute, London School of Economics. Brussels: 2006. k dispozici z WWW: <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/386/> (21. 12. 2007)

RUIZ-JIMENÉZ, Antonia M., TORREBLANCA, José I. *European Public Opinion and Turkey's Accession: Making Sense of Arguments For and Against.* European Policy Institutes Network: Working Paper No. 16/May 2007. Brussels: 2007, k dispozici z WWW: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1494 (21. 12. 2007)

Turkey 2006 Progress Report. European Commission. Brussels: 2006, k dispozici z WWW: http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2006_en.htm (21. 12. 2007)

Turkey 2007 Progress Report. European Commission. Brussels: 2007, k dispozici z WWW: http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports_nov_2007_en.htm (21. 12. 2007)

Michal Thim

Výkonný ředitel Výzkumného centra AMO. Analytik Centra pro oblast jižního Kavkazu, Turecka a problematiku východní dimenze Evropské politiky sousedství. Studuje magisterský program politologie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy



ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.